ماكس سكيدمور • مارشال كارتر وانك

كيف تحكم أمريكا



ترجمة : نظمى لوقا مراجعة : محمد على ناصف

GIFTS OF 2002

U.S.GOVERNMENT

كيف تحكم أمريكا

(ترجمة للطبعة الثالثة)

This is a translation of AMERICAN GOVERNMENT: A Brief Introduction, Third Edition by Max J. Skidmore and Marshal Carter Wanke.

الطبعة الأولى ١٩٨٤
الطبعة الثانية ١٩٨٨

أشرفت الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية بالقاهرة على ترجمة وإخراج هذه الطبعة من الكتاب . كما قامت بأعمال الجمع التصويري وإعداد الأفلام .

The Egyption Society for the Dissemination of Universal Culture and Knowledge (ESDUCK), Cairo, supervised the translation and production of this edition. Photo typeseting and films were done by ESDUCK.

كيف تحكم أمريكا

(ترجمة للطبعة الثالثة)

تأليف

ماكس ج. سكيدمور   مارشال كارتر وانك

ترجمة

الدكتور نظمي لوقا

مراجعة

محمد علي ناصف





مقدمة الناشر

المعرفة هى أصل الحضارة ،
والكلمة هى مصدر المعرفة ،
والكلمة المطبوعة هى أهم مكون فى هذا المصدر .

وقد كانت الكلمة المطبوعة ولا تزال أهم وسائل الثقافة والاعلام وأوسعها انتشاراً وأبقاها أثراً ، حيث حملت إلينا حضارات الأمم عبر آلاف السنين لتتولى الأجيال المتلاحقة صياغة حضاراتها وإضاءة الطريق بنور العلم والمعرفة .

والكلمة تبقى مجرد فكرة لدى صاحبها حتى تتاح لها فرصة نشرها وترجمتها إلى لغات الآخرين ثم توزيعها ، وذلك وحده هو الذى يكفل لها أداء رسالتها .

وعالم الكتب العلمية عالم رحب ممتد الآفاق ، متسع الجنبات ، والعلم لا وطن له ولا حدود ، ويوم يحظى القارىء العربى بأحدث الكتب العلمية باللغة العربية لهو اليوم الذى تتطلع له الأمة العربية جمعاء .

والدار الدولية للنشر والتوزيع تشعر بالرضا عن مساهمتها فى هذا المجال بتقديم الطبعات العربية للكتب العلمية الصادرة عن دار ماكجروهيل للنشر بموجب الإتفاق المبرم معها ، مستهدفة توفير احتياجات القارىء العربى أستاذاً وباحثاً وممارساً .

ومن جانب آخر فنحن نمد يدنا إلى الجامعات العربية والمراكز العلمية والمؤسسات والهيئات الثقافية للتعاون معنا فى إصدار طبعات عربية حديثة من الكتب والمراجع العلمية تخدم التقدم العلمى والحضارى للقارىء العربى .

والله ولى التوفيق .

محمد وفائى كامل
مدير عام
الدار الدولية للنشر والتوزيع

تقديم

كان المقصود بالطبعة الأولى من هذا الكتاب ــ التى ظهرت فى سنة ١٩٧٤ ــ أن تكون نصاً شاملاً وإن كان موجزاً لمقررات دراسية تمهيدية للحكومة الأمريكية . فتحرينا أن نمده بالمعلومات الأساسية عن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وعن النسق السياسى الأمريكى بوجه عام . وحاولنا أن نثير أنواع الأسئلة التى من شأنها أن تحفز الدارس للتفكير فى أوجه نجاح وفشل نظام ظل يتطور على مدى يتجاوز ٢٠٠ سنة .

وهذه الطبعة الثالثة تواكب ــ على منوال سابقتيها ــ عهد إدارة الرئيس رونالد ريجان . وقد بقيت الخطوط الأساسية للنص كما هى فى الطبعتين السابقتين ، فيما عدا بعض التوسع . وقد جعلنا « المدخل » بحيث يضع السياسة الأمريكية فى سياقها الثقافى ، مع تركيز خاص على الأثر السياسى للتحول الأمريكى من مجتمع ريفى إلى مجتمع حضرى . وبعد الفراغ من هذا السياق يتناول النص المكونات الفردية للحكومة الأمريكية والتى تنبت جذورها فى دستور سنة ١٧٨٧ ، والنظام الفيدرالى ، والفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة القومية . ومسايرة للنمو الهائل الذى طرأ على الحكومة خلال عشرات السنين الأخيرة ، أضفنا إلى هذه الطبعة فصلاً مستقلاً عن طريقة عمل البيروقراطية الحكومية وما لها من آثار .

ويتناول النص بعدئذ جانبين من النظام السياسى الأمريكى لم يرد لهما ذكر فى الدستور ، وهما « مجموعات أصحاب المصالح » ، والأحزاب السياسية . ويتعرض أول هذين الموضوعين لشتى الوسائل المتاحة لجماعات ذوى المصالح للتأثير على الحكومة فى كافة المستويات . أما الفصل الخاص بالأحزاب فيعالج نظام الحزبين السائد فى الولايات المتحدة ، كما يتعرض لمزايا ومساوىء نظم الأحزاب المتعددة . ويتناول الفصل الذى يلى ذلك مناقشة الديمقراطية فى أمريكا : ولاسيما مسألة هل المبادىء الديمقراطية المفترض أنها أساس الهيكل الأمريكى للحكومة آخذة فى الذبول أم لا . وخصصنا فى الختام فصلاً

جديداً عن السياسة العامة . فصياغة السياسة العامة وتنفيذها عمليتان تمسان عن كثب مناطق شتى من مجالات العمل الحكومى ، كالزراعة ، والخدمات الاجتماعية ، والحقوق المدنية ، والدفاع ، والعمل ، بل والشئون الخارجية .

ويمكن أن يستخدم هذا الكتاب أيضاً بمثابة مرجع أساسى . ولدعم هذه الناحية زودناه بمعجم للاصطلاحات الأساسية ؛ ويعدد من الملاحق هى : دستور الولايات المتحدة ، وإعلان الاستقلال ، وخطبة جتيسبرج ، كما أضفنا إلى هذه الطبعة قائمة بالرؤساء الأمريكيين بدءاً من واشنطن ووصولاً إلى ريجان .

وخدمة للطلاب الراغبين فى مواصلة الاطلاع على موضوعات فصول الكتاب بمزيد من التفصيل ، ألحقنا بكل فصل قائمة بالكتب المختارة (ومعظمها متاح فى أغلفة ورقية) وجدناها ذات فائدة ولها قدرة على الامتاع والإثارة .

ونعتقد أن هذه الطبعة الثالثة تعكس ــ بوجه عام ــ منظوراً أشد تنوعاً لدور كل من المؤلفين . فأحدنا قد قضى فترة يعمل فى البيروقراطية الفيدرالية ، كما تنقل الآخر فى أعمال شتى ومنها الشئون الخارجية . والعمل فى الحكومة خبرة مرموقة ومجهدة إلا أنها مثرية . وفى مأمولنا أن يكون احتكاكنا بالعمليات اليومية لحكومتنا قد عزز قدرتنا على تفسير هذا الجهاز المعقد وأعماله الخارقة .

وقد انتفعنا فى إعداد هذه الطبعة بمقترحات الكثيرين الذين طالعوا طبعتيه السابقتين ، من الزملاء ، والطلبة والأصدقاء فى الولايات المتحدة وفى الخارج . وكان إسهامهم ذا قيمة ، ولذا نود أن نوجه عرفاننا إلى هؤلاء جميعاً .

المحتويات

١ مدخل

٨ مجموعات أصحاب المصالح

٩ الأحزاب السياسية فى أمريكا

١٠ الديمقراطية فى أمريكا

١١ السياسة العامة

١

مدخل

الفرد والجماعة والفعل : السياسة فى أمريكا

أفضل الحكومات هى أفضلها حكماً — روبرت هتشنز

كان الناس يستسهلون أن يحكمهم غيرهم ، أما ما يصعب عليهم فهو أن يحكموا أنفسهم — ماكس ليرنر

دع الناس يتملكوا فإذا بهم يملكون السلطة — نوح وبستر

الحكومات هى الأساليب التى تستخدمها المجموعات البشرية لحماية أنفسها من التهديدات الداخلية والخارجية ، ولإنشاء سياسات تتيح أوفق الشروط لمواصلة حياتها . ولأن الحكومات من بين المؤسسات البشرية التى تكاد تكون كاملة العمومية فى العالم ، فمن الطبيعى أن تعد أمراً مفروغاً منه ، ومن ثم ضئيلة الحظ من الفهم . فعندما يكون شىء ما بمثل هذا الشيوع بحيث لا يكاد أحد يتعرض له بالتساؤل ، فقد لا يكون تأثيره محل اعتراف تام . وربما كان الكثيرون معنيين بأشكال الحكومة أو بتفصيلات سياسات أو أفعال معينة ، ولكن قلما يعنون بالنظر فى طبيعة الحكومة نفسها .

السياسة فى الحياة اليومية :
الفرد والجماعة

تمسنا الحكومة مساساً فعلياً ــ أى تمس كل واحد منا فى كل يوم بصورة أو أخرى ــ فنحن نرى الحكومة تمارس وظائفها فى شخص ساعى البريد الذى يسلمنا الرسائل ، ورجل الشرطة على ناصية الشارع ، وموظف مكتب المنطقة التابع لإدارة الأمن الاجتماعى ، ورقيب التدريب العسكرى ، ومن يقوم باستقصاء يتعلق بمعتقدات وسلوك مواطن أو مجموعة مواطنين . وأحياناً تكون نتائج ذلك مفيدة ، وأحياناً أخرى تكون ضارة . ولكنها على الدوام ألوان من النشاط هامة . وحيث تكون الحكومة منتخبة من الشعب ، يكون للشعب شىء من السيطرة القوية على الخطوط العريضة للسياسات

التى تؤثر فى الناس أعظم التأثير ، بيد أن الناس لا يفلحون فى ممارسة نفوذهم الفعلى ما لم يكونوا على دراية كافية بالمعلومات المتعلقة بالقضايا الأساسية وبالطرق التى تمارس بها الحكومة عملها . فدراسة الحكومة والسياسات إذن جانب أساسى من تربية كل مواطن .

وكى تبدأ فى فهم السياسة ، لابد أن تتعرف عن كثب البنيات والعمليات الأساسية للحكومة الأمريكية القومية ، وحكومات الولايات ، والحكومات المحلية . وليس هذا إلا بداية المعرفة المنشودة . ومن بين الأساسيات تلك العلاقات الرسمية وغير الرسمية داخل مستويات الحكومة المنوعة ، وفيما بين تلك المستويات ، وضروب أساليب دراسة الحكومة والسياسات ، وما بين الحقيقة الواقعة والمظاهر من اختلافات فى كثير من الأحيان . ويجب عليك ــ فوق كل شىء ــ لفهم السياسة أن تنمى القدرة على التحليل النقدى ، وتحديد متى يكون من الملائم قبول الأقوال السياسية ، ومتى ترفضها ، ومتى تقف موقف المتشكك إلى أن تتاح معلومات أفضل . ولئن كان هذا صعباً ، فهو أيضاً من الممكن أن يكون أمراً مثيراً .

السياسة فى كل مكان . فكثير مما قد يبدو فى البداية قليل الصلة بالسياسة هو فى الحقيقة فى صميمه سياسة . فالسياسة تتصل مباشرة بنظرتنا إلى الحياة ، وعلاقتنا بالآخرين ، وأحكامنا بالصواب أو الخطأ وإدراكاتنا للعالم . وقصارى القول أن السياسة هى الوسيلة التى بها ينظم البشر أمورهم تنظيماً جماعّياً . وتتركز على الوسائل التى يتكيف بها الشخص مع الجماعة ، وعلى العكس أيضاً ، أى على الوسيلة التى بها تلائم الجماعة بين أشخاص شديدى الاختلاف فيما بينهم . وقد وصف أرسطو السياسة بأنها « العلم المعمارى » ، الذى يعد أساس كل العلوم الأخرى . فعن طريق السياسة تحدد المجتمعات ما يمكن عمله ، وما يجب عمله . وما يجرى عمله . فالمشاركة فى الحياة السياسية يمكن أن تساعد كل شخص على تحقيق قدراته بالمساعدة فى تشكيل جماعة أكبر .

والسياسة فى أمريكا جماعية وفردية معاً ، فهى معنية بالمجموع وبكل شخص . وتتناول بالكامل حقوق الأفراد مثلما تتناول واجباتهم . وبالمثل تتناول بالكامل واجبات الجماعة مثلما تتناول حقوقها . فمهمة الديمقراطية كانت دائماً ــ ولم تزل ــ إقامة مجتمع يعترف بحقوق الفرد وحقوق الجماعة ، ويحميها . وتلحظ واجباتها وتتممها . وبسبب التوتر المستمر بين حاجات الفرد وحاجات المجتمع ، لم ينجح قط تمام النجاح أى نظام سياسى فى النهوض بهذه المهمة . إلا أن الهدف ليس بلوغ الكمال بل السعى إليه ، أى

فعل أفضل ما فى الإمكان .

وفى الحكومة الشعبية لا تكون المشاركة السياسية حقاً فحسب للشعب ، بل تكون أيضاً مسئوليته . ومن سوء الطالع أن هذه المسئولية كثيراً ما يتجاهلها الناس فى الولايات المتحدة . ومنذ ألفى سنة اعترف الإغريق القدامى بأن البشر حيوانات سياسية . فالحياة السياسية هى أساس النظام الاجتماعى . والشخص الذى يتخلف عن المشاركة يفقد بذلك بعدا ذا أهمية كبيرة من أبعاد قدرته البشرية . والحق المدنى الأساسى للمواطن الأمـريكى هو الحق فى التصويت . ومع هذا نجد المشاركة فى التصويت فى الولايات المتحدة ذات منسوب منخفض بشكل يدعو للانزعاج . فمشاركة الناخب ليست سوى عامل صغير واحد فيما يتصل بما إذا كان النظام السياسى يعمل بنجاح أم لا . إلا أن ذلك له دلالته البالغة الوضوح . وتدلنا انتخابات الرئاسة فى سنة ١٩٧٢ على مثل بارز لذلـك . والمعهـود أن انتخـابـات الـرئاسة تكون فيها نسبة التصويت أعلى من سائر الانتخابات الأخرى . أما فى سنة ١٩٧٢ ــ التى أعادت رتشارد نيكسون إلى الرئاسة ، فلم يدل بأصواتهم إلا ٥٥ ٪ ممن لهم حق التصويت . ويعد فوز نيكسون بـ ٦١ ٪ من الأصـوات المشـتركة فى الانتخاب نصراً ساحقاً ، من أضخم الانتصارات فى التاريخ الأمريكى . ولكن انخفاض نسبة الذين أدلوا بأصواتهم جعلت نحو الثلث فقط ممن لهم حق الانتخـاب هم الـذين يختـارون الفائز فى المعركة . وفى سنة ١٩٧٦ كانت نسبة المشتركين فى التصويت أقل من ذلك ، فلم يدل بأصواتهم فى صناديق الاقتراع إلا حوالى ٥٤ ٪ من مجموع الناخبين . وكانت سنة ١٩٨٠ أسوأ من ذلك أيضاً ، إذ هبطت نسبة المشـاركـين فى التصويت إلى ٥٢ ٪ . ومع أن فوز رونالد ريجان كان مدوياً ، إلا أنه لا يمثـل إلا ما لا يكـاد يجاوز ربـع (حوالى ٢٧ ٪) من لهم حق الانتخاب . وهذه الإحصاءات مثيرة للهم والقلق لأنها تدل على عدم الرغبة من جانب كثير من الأمريكيين فى جعل نظامهم السياسى يمضى بنجاح ، وهو عزوف يمكن أن يؤدى فعلاً إلى نهاية الحكم الدستورى .

وقـد منى نظامنـا السياسى (الأمـريكى) فى العقد الأخير بسلسلة من الأزمات الملحة ، وبمصاعب أخف من ذلك حدة وإن لم تكن أقل خطورة ، مثل العدوان على الخصوصية الفردية ، وميل الكثيرين لرفض الطرق السياسية الشرعية ، وتزايد الميل إلى قبول الإجراءات الاستبدادية . وهذه المشكلات تؤكد أهمية التوازن الدقيق بين الحقوق الشخصية والاحتياجات العامة لأنه جوهر السياسة .

الخلفية السياسية والثقافية للديمقراطية الأمريكية

تمتد جذور الأفكار السياسية الأمريكية ونظام الحكومة الأمريكية إلى ماض بعيد ، أبعد من بداية نشأة المستعمرات الثلاث عشرة . فالقول بأن البشر قد خلقوا متساوين يمكن إرجاعه إلى المفكرين الكلاسيكيين القدامى ، كما يمكن إرجاعه إلى بدايات المسيحية الأولى . فكتابات كل من أفلاطون وأرسطو تنطوى على مامؤداه أن الحكومة الأخلاقية ينبغى أن تعمل وفقاً لقانون . وقد تطور هذا المبدأ على مدى السنين إلى أن صار الاعتقاد العصرى بأن الحكومة ينبغى أن تكون حكومة قوانين ، لا حكومة شعب . ولقد كانت أفكار الحكومة المقيدة والحكم الدستورى سائدة منذ أمد طويل فى التقاليد الإنجليزية ، ولا سيما منذ الماجنا كارتا « العهد الأعظم » فى سنة ١٢١٥ ، عندما أجبر الملك جون على قبول قيود على سلطته . وقد نقلت هذه الأفكار وأعيد غرسها فى البيئة الأمريكية الجديدة .

وكان المستوطنون المتطوعون الأوائل قد جاءوا إلى الشواطىء الأمريكية لأسباب معظمها اقتصادى أو دينى . وممن جاءوا لأسباب دينية « الحجاج » على متن « مايفلاور » فأنشأوا مستعمرة بليموث سنة ١٦٢٠ . وبعدهم بعشر سنين استقر المتطهرون (البيوريتان) فى خليج مساشوستس . وهاتان الجماعتان كانتا تنشدان الحرية الدينية ، ولكنهما لم تتوسعا فى منح حرية العبادة للآخرين . . فالمتطهرون طردوا روجر وليمز من مستعمرة خليج مساشوستس ــ على سبيل المثال ــ لأنه تحدى العقيدة الأصلية حين أنكر على الولاية ــ أو الدولة ــ أن تكون لها سلطة الهيمنة على الدين ، وناصر حرية المعتقدات الدينية الأخرى ، وأنكر على البيض حق الاستيلاء على أراضى الهنود الحمر . ولما أنشأ مستعمرة « رود أيلند » حاول أن يضع معتقداته هذه موضع التطبيق ، فقادت « رود أيلند » الطريق صوب الديمقراطية متقدمة فى ذلك على سائر المستعمرات . فحتى المتطهرون (البيوريتان) أسهموا ــ ولو على مضض ــ فى نمو الديمقراطية وتطورها ، لأن معتقداتهم فيما يتعلق بحكومة الكنيسة أدت إلى قيام رقابة « مجمع المصلين » والتحرر من التسلسل الهرمى الكهنوتى . فكان لذلك التدبير سياسة ضمنية تجاوزت حدود الكنائس بكثير .

وجاء غير هؤلاء وأولئك أقوام آخرون لأنهم عجزوا عن إحراز تقدم يحسن أحوالهم فى المجتمع القديم ، كأن يكون الواحد منهم الابن الرابع لأسرة ذات شأن ، أو مغامرا ،

أو محكوماً عليه قضائياً ، أو غارقاً فى الديون . وكان حضورهم زرافات ووحدانا إلى العالم الجديد ، حيث ازدهرت أحوال الكثيرين منهم . وكذلك دفع الطموح التجار والحرفيين والمزارعين إلى عبور الأطلنطى كى يستقروا أساساً فى مستعمرات الوسط والشمال ، كما أنشأ المزارعون زراعات واسعة جداً للحاصلات التجارية فى الجنوب ، وسرعان ما أقاموا نظاماً للعمل قائماً أساساً على الرق البشرى . وترتب على هذا أن انتقل كثير من الزراع الألمان والاسكتلنديين الايرلنديين إلى الأراضى الغربية الخلفية ، مما خلق حركة زحف نحـو الغـرب ، ونشأت منذ بداية الاستقرار الأوروبى هناك تقريباً ميول تشجع على الاستقلال والفردية .

وقـد سعى الأمـريكيون منـذ أقدم عهودهم إلى تحدى السلطة ومناصرة الكسب الفردى . وبسبب ذكرياتهم عن الاستبداد الأوروبى أسسوا حكوماتهم الجديدة بعناية على مبـدأ تقييد ممارسـة السلطة السياسية . وكـان المبـدأ الأساسى الذى هيمن على المنـاقشـات التى أدت فى النهـاية إلى الثـورة وتحطيم الروابط مع انجلترا هو أن جميع الأشخاص من حقهم أن يحكموا أنفسهم بأنفسهم ، وأنه ليس من حق أى حكومة أن تحكم بدون رضا وموافقة المحكومين . وقد اقتنص توماس جيفرسون ــ مؤلف إعلان الاستقـلال ــ الـدافـع الفكرى للثورة وعبر عنه فى كلمات تبدو راديكالية أى جذرية أو متطرفة حاسمة حتى فى أيامنا هذه . فقد أكد فى هذه الوثيقة أن الجميع سواسية ، وأنه ليس فى وسع الحكومة أن تتلقى السلطة بصورة شرعية إلا من الشعب . وأن المبرر الوحيد لقيام الحكومة هو ضمان وتأمين حق الناس فى الحياة ، والحرية ، والسعى وراء السعادة . وكانت هذه الآراء امتداداً لقرون من التقاليد الانجليزية ، وسبق أن تجسدت على أكمـل صوْرة فى كتـابات المفكر الانجليزى جون لوك . وهذه الأفكار فى شكلها الـذى تم لها عن طريق عشرات السنين من الممارسة أو الخبرة الأمريكية ، بعد إضافة نظريات فصل السلطات المستمدة من منتسكيو فى فرنسا ، مع الصياغة التى وضعها جيفـرسون ، صارت حجر الأساس فى الفكر السياسى الأمريكى . فالمبدأ الأساسى يومئذ وحتى الآن ، هو أن الحكومة خادم الشعب وليست سيده .

وبـطبيعـة الحـال كانت هناك تناقضات مذهلة بين التطبيق والمبادىء التى أعلن الأمـريكيون أنهم يسـيرون بمقتضـاهـا . ولعـل أشدها وضوحاً كان الإبعاد القسرى لجماعـات معينة من إطار الحقوق ، ولاسيما السود والهنود الحمر . يضاف إلى هذا أن الأمـريكيين وإن كانـوا قد صممـوا النـظام لتقييد ممارسة الحكومة للسلطة ، إلا أنهم

لم يهتموا فى الوقت نفسه بتقييد ممارسة الأفراد للسلطة الفردية . فالآباء المؤسسون ما كانوا يتوقعون كل هذه التركيزات الهائلة للسلطة الفردية التى سرعان ما صاحبت نمو الشركات الكبرى والدولة الصناعية .

الخلفية السياسية والثقافية لحركة التمدّن الأمريكية

مع مقدم القرن العشرين ، صارت المدن (الحواضر) أبرز معالم المجتمع الأمريكى ، بما تمثله من « الحركية » الجغرافية والاجتماعية والمشروعات الصناعية . فما من شعب آخر فى التاريخ اندفع بمثل هذه السرعة نحو المدن ، من أعماق الريف . ومع هذا نجد أن الكثير من الأنماط السلوكية الأمريكية نمت وتطورت عندما كانت الولايات المتحدة أمة بيضاء ، بروتستنتية ، ريفية ، أنجلوسكسونية ، وظلت هذه الأنماط السلوكية بدون تغير كبير . فكثيرون من الأمريكيين مازالوا يتناولون السياسة باتجاهات كانت ملائمة لأزمان أبسط مما نحن فيه الآن ، فكثيرون مثلاً مازالوا ميالين إلى الاتفاق مع رأى جيفرسون فى أن المدن أماكن للشر والفساد ، وأن الفضيلة مرتبطة بالحياة الريفية والزراعية ، وهم فى الوقت نفسه يستمتعون بمزايا الحياة الحضرية ويعتمدون عليها . وقد ظهر هذا بجلاء فى الاستهانة أو عدم الاكتراث بما تهدد مدينة نيويورك من الانهيار المالى فى سنة ١٩٧٥ - ١٩٧٦ . وهذا الميل إلى إدانة الحياة الحضرية ينطوى على تناقض ، إذا راعينا أن أكثر من ثلثى عددنا نحن الأمريكيين يعيشون فى مدن مركزية أو فى الضواحى المحيطة بها . فمناطق المدن الكبرى فى هذه الأمة الأمريكية أشبه بقطع المغناطيس التى تجتذب وتنفر . واجتماع الضدين على هذا النحو فى مواقف الناس من المدن قد يرجع بعض أسبابه إلى وجود طائفة من مشكلاتنا الحضرية حتى اليوم .

ومع هذا يجب علينا عندما ننظر إلى المتاعب الحضرية أن نحصرها فى منظور معقول . فلئن كانت هناك مشكلات كثيرة فريدة ولا تتعلق إلا بالمدن ، إلا أن هناك مشكلات أخرى تشاركها فيها أنحاء الريف ، بل إن بعضها مثل البطالة ونقص الحصول على الرعاية الطبية قد تكون فى الريف أسوأ حالاً بكثير مما هى فى المدن . فالكثير من فقر الأمة وهبوط مستوى الإسكان قائم خارج نطاق المدن ، حيث إن النقل هناك صار أصعب وأبهظ تكلفة . كما أن نوعية التربية فى المدارس الريفية أقل مما يتوافر فى المناطق كثيفة السكان .

إن ركود الريف ، بل تدهوره ، يسهم في الهجرة التى تتدفق على المدن المزدحمة فعلا فوق طاقتها . يضاف إلى هذا أن التمييز بين المدينة والريف قد انطمست معالمه بعد أن انتهت عزلة الريف بسبب كهربة الريف والتليفونات والطرق والإذاعة والتليفزيون وغير ذلك من المتطورات التى انتشرت فى مناطق ريفية ممتازة كثيرة بعيدة عن المدن . ولذا ليس من الحكمة أن نفترض أن متاعب المدن الأمريكية مقطوعة الصلة بسائر الأمة .

والكثير من المستوطنات فى أمريكا ـ الحضرية منها والريفية ـ نتجت بفضل طرق النقل . فالتجمعات الأولى للسكان كانت تميل إلى الوجود بقرب المرافىء الطبيعية أو الأنهار ، مما كان يتيح نقل المتاجر والركاب . ومع انتشار الطرق الحديدية ، صار النقل البرى ميسوراً ، ولذا كثيراً ما حددت مواقع الخطوط الحديدية وجود المدن الصغيرة والكبرى . فالنقل قد جعل من الممكن ظهور المدن العصرية ونمط انتشار نطاقها غير المنتظم فى نموه . ففى وقت مضى كانت المدن محكمة التخطيط مدمجة ، ومع ظهور الحافلات العامة والترام نمت المدن نمواً هائلاً ، لأن مناطق الصناعة والأعمال تبعت خطوط الترام فى امتدادها بعيداً عن مركز المدينة . والحق أن النمو الفوضوى للمدن ظهر بشكل واضح مع تدفق السيارات والتوسع الإسكانى غير المخطط الذى ما كان ليحدث لولا وجود الطرق المتاحة . وهذا مثل بارز على ما يمكن أن يسببه التطور التكنولوجى من تغيرات هائلة غير متوقعة .

وقد وجدت المدن الحديثة موارد ضرائبها غير كافية للقيام بالأشغال التى تحتاج إليها على خير وجه . والاعتماد على السيارات الخاصة دمر معظم النظم القومية للنقل العام ، ولوث الهواء ، وتسبب فى انحلال روح الجوار ، والاعتماد على البترول . وفضلاً عن الانقسام .أو « الشقاق » بين المصالح الحضرية والمصالح الريفية الكلاسيكية ، انطوت المدن على شقاقات عديدة فى داخلها بين الجماعات العنصرية ، والعرقية ، والدينية ، وبين الأغنياء والفقراء ، وبين مصالح الضواحى ومصالح المدينة المركزية ، وغير ذلك كثير . وفى أوائل السبعينات قررت اللجنة القومية للحضر أن عدم كفاءة المساكن فضيحة قومية ، وأن المدارس كثيراً ما كانت غير فعالة ، بل يسودها العنف أحياناً ، وأن البطالة والمرض وإدمان المخدرات ، وضخامة قوائم الاعانات ، وكثرة التوتر بين الشرطة ومجموعات الأقليات كانت سمات معظم المدن الأمريكية . ومن الممكن جداً ألا تكون مهمة الرئيس هى أصعب المناصب السياسية فى الولايات المتحدة ، بل مهمة عمدة المدينة الكبيرة .

ومع هذا يوجد الكثير من الوجوه الحسنة حتى فى أضخم المدن وأكثرها متاعب . فحتى « اللاشخصية » التى تعد من أكثر وجوه الحياة الحضرية مدعاة للنقد ليست كلها سيئة ، لأنها كثيراً ما تقدم شيئاً من الشعور بالخصوصية التى من الممكن بغير هذا أن تكون مفقودة تماماً وسط الزحام . ولم تزل المدن تتيح معظم الفرص للتقدم ، وتتأتى هذه الفرص عادة فى داخل بنية مكونة من تجمعات كثيرة أصغر حجماً ، أو جماعات تحدث التوازن مع ضخامة المدينة ذاتها . وقد دلت بعض الاستقصاءات على أن الأمريكيين يفضلون بصورة ساحقة حياة المدن على حياة الريف . ويدل سلوكهم على هذا التفضيل ، ولاسيما بين الطبقتين الوسطى والعليا . فهذه المجموعات تعود الآن إلى المدن وتجدد شباب الجيرات القديمة السليمة . وهذه العملية تسمى أحياناً عملية « التسييد » . والواقع أن مشكلة السنوات العشر القادمة قد تكون فى تقويض الضواحى ، التى سوف تكون إعادة بناء مساكنها وخدماتها أمراً عسيراً . ومن سخرية الأحداث أن كثيراً من مجموعات الأقليات نجحت أخيراً فى الانتقال إلى الضواحى ، بعد أن صارت مناطق معيشة أقل جاذبية .

الديمقراطية الدستورية

المبادىء الأساسية لنظام الحكومة الأمريكية هى المساواة ، وأنه لا حكومة إلا برضا المحكومين ، وحماية حقوق الأقليات . ومن السهل إيراد أمثلة فى التاريخ الأمريكى تباين هذه المعتقدات السياسية الأمريكية مباينة صارخة . وليست المظالم المنظمة ضد الهنود الحمر ، وإقرار الرق ، سوى مثلين من هذا القبيل . وتضاف إلى هذا انتهاكات صارخة للحقوق الانسانية والكرامة البشرية فى ممارسة التمييز العنصرى والنقل الجبرى لمواقع اليابانيين الأمريكيين أثناء الحرب العالمية الثانية .

وقد عانى الأمريكيون البيض أيضاً من انتهاكات للحمايات الواردة فى قانون الحقوق ، وابتداء من قوانين الأجانب والخطرين على الأمن فى سنة ١٧٩٨ ، تساهلت حكومة الولايات المتحدة وحكومات الولايات أشد التساهل فى إصدار قوانين قيدت ممارسة حرية الكلام كلما تهدد الشقاق أنواع النظم المستقرة . فكانت هناك انتهاكات عدة للحقوق واللياقات الأساسية ارتكبها الكونجرس نفسه ، ولاسيما فى أنشطة لجنة مجلس النواب للأنشطة المعادية لأمريكا (وقد سميت بعد ذلك لجنة مجلس النواب الداخلى ،

ثم ألغيت فى نهاية المطاف) وكذلك فى نشاط عضو مجلس الشيوخ (السناتور) الراحل جوزيف مكارثى . ويجب أن تتضمن الأمثلة أيضاً مقتل الطلبة السود والبيض فى حرم الكليات على يد القوات الحكومية ، واستعمال الضراوة الغاشمة ضد المسالمين من المحتجين على يد رجال الحكومة فى أنحاء شتى من البلاد . وقد برهنت سنوات حكم نيكسون البغيضة على أن خروج الحكومة على القانون يمكن أن يكون مشكلة « نظام وقانون » كبرى فى الولايات المتحدة . ومع أن الوضع يبدو أنه تحسن كثيراً ، إلا أنه لا يوجد سبب لافتراض أن المشكلة قد حلت حلاً أبدياً . فلا يمكن الحيلولة دون تكرارها إلا بيقظة الجمهور المستمرة .

ولكن التقويم العادل لنظام سياسى لا يكون بالنظر إلى مواطن فشله فحسب . فعلى دارسى السياسة أن يحددوا مدى ملاءمة الأهداف السياسية الأمريكية ، ومدى توفيق الحكومة الأمريكية فى تحقيق أهدافها عموماً وعملها على إحداث التحسينات حيثما تبدو الحاجة إليها .

إن جانباً كبيراً من العالم يعيش الآن تحت أشكال شتى من الحكم الاستبدادى ، والذى يجعل الحقوق منحة من الحكومة للشعب ، أكثر منها حقوقاً طبيعية فطرية للشعب . أما فى النظام الأمريكى فالسلطة العليا موضعها ومستقرها فى الشعب نفسه ، وهو الذى يمنح السلطة للحكومة التى تمارسها داخل حدود صارمة ، من الناحية النظرية على الأقل . وفكرة الحكومة الجمهورية ــ الحرة النيابية المحدودة السلطة ــ تقوم على أساسين هما : الديمقراطية والنظام الدستورى . وقد توجد فى بعض الأوقات صراعات بين هذين الأساسين . فالديمقراطية تتضمن رضا المحكومين والرقابة الشعبية على الحكومة تعبيراً عن قاعدة حكم الأغلبية . والنظام الدستورى ينطوى على تقييد السلطة ، حتى الديمقراطى منها . وبعبارة أخرى ينبغى أن تحكم الأغلبية ، لكن ليس إلى الحد الذى تجور فيه على الأقلية . فالديمقراطية بلا حدود أو قيود يمكن أن تكون فوضوية ومدمرة للأقلية . والدولة الدستورية بلا ديمقراطية يمكن أن تغدو غير مسئولة أو فاسدة . فالدستور يتضمن مبادىء توزع السلطة على وكالات متنوعة وتضع القيود على استخدامها . ولذا كانت قاعدة حكم الأغلبية فى الدولة الديمقراطية هى المبدأ الأساسى . ولكن الدستور ضرورى لكبح المساوىء الشديدة لسلطة الأغلبية . فحيث توجد حكومة شعبية تحت حكم القانون ، توجد لدينا صيغة « جمهورية » للسياسة ، أى ديمقراطية دستورية .

تحليل طرق عمل النظام الأمريكى

حاول علماء السياسة فى السنوات الأخيرة إقامة وسائل لتقويم فاعلية وتأثير السياسات العامة . وهى مهمة ـ على أحسن الفروض ـ هائلة ومعقدة . وعلى المستوى القاعدى بالأكثر توجد نماذج أو أطر شتى يستخدمها علماء السياسة لتحليل وتفسير النظام الحكومى . وقد طبق الكثير منها على السياسة الأمريكية . وأبسط هذه النماذج هو نموذج الديمقراطية القائمة على « مشاركة الجماهير » ، حيث يحتفظ الشعب بالسلطة ويوجه سياسات حكومته . وهذا هو النموذج الذى يقدمونه غالباً إلى تلاميذ المدارس العامة ، ولعله مسئول عن كثير من انقشاع الوهم الذى يتضخم عندما يواجه الراشدون الواقع المعقد . وعلى الطرف الأقصى المقابل لهذا نجد نموذج « سلطة الصفوة » الذى يرى أن النظام الأمريكى تهيمن عليه مجموعة صغيرة ، تسيطر على الصناعة ، وعلى الأجنحة العسكرية والمدنية للحكومة ، وعلى المهن ومنظمات التجارة والعمل . وقد يتحرك أعضاء « سلطة الصفوة » من قطاع إلى آخر ، ولكنهم بالاجمال يكونون مجموعة لا تستجيب للشعب ، تضع السياسة وتحدد أدق تفاصيل الحياة الأمريكية .

والنموذج الذى يرتضيه معظم علماء السياسة كأحسن وصف لأعمال الديمقراطية الدستورية الأمريكية هو النموذج التعددى . و« التعددى » هنا لا يعنى مجتمعاً خالياً من التنوع ، بل يشير بالأكثر إلى نظرية المجموعات السياسية . فبناء على النموذج التعددى تحكم مجموعات قوية التنظيم المجتمع الأمريكى (أى تسيطر عليه) ، وتقوم الحكومة أساساً بعمل السمسار أو الوسيط ، والحكم الرياضى بين هذه المجموعات ، وكثيراً ما تشارك أيضاً بنفسها كمجموعة ذات مصلحة . وكل مجموعة منها تعمل لمصلحتها الخاصة ، وتقوم الحكومة بالتنسيق وتسهيل الحلول الودية ، بحيث تنال أقوى المجموعات معظم ما ترغب فيه فى حين تكون مستهدفة لأقل عداء ممكن . وقد يتاح للشعب أن يمارس السلطة من خلال هذه المجموعات ، مما يحدو ببعض الملاحظين أن يضخموا طبيعة السلطة الشعبية ، ولكن النقاد يرون هذه المجموعات قنوات لسيطرة الصفوة . وإنه ـ بطبيعة الحال ـ لإغراق فى التبسيط أن نتكلم عن « الحكومة » كسلطة أو قوة واحدة متراصة ، لأن الوكالات الحكومية مجموعات قوية ذات مصالح كثيراً ما تفتقر إلى التنسيق مع الوكالات الأخرى ، بل وكثيراً ما تتعارض أغراضها . فوزارة الصحة مثلاً تعمل على التنفير من التدخين وصد الناس عنه ، فى حين نجد وزارة الزراعة

تعمل على تقديم إعانات مالية لزارعى الطباق وتنفق الأموال لتشجيع التدخين فى خارج البلاد .

وكثيرون من الكتاب فى موضوع التعددية يزعمون أنها ليست وصفاً دقيقاً فحسب للحكومة الأمريكية ، بل هى وصف مرغوب فيه أيضاً . فهم يرون السياسة فى النظام التعددى « واقعية » ، أى أنها قائمة على المصلحة الخاصة أكثر من قيامها على الاعتبارات الخلقية والمثالية . ويعتقد أنصار التعددية أن محاولات إقامة السياسة على أساس المبدأ (المثالى) خليقة أن تؤدى إلى وجود فئات متعددة متحاربة تمزق نسيج المجتمع إرباً . ويزعمون أن الحلول الودية بين المصالح الخاصة أفضل مرشد للمجتمع ، تماماً كما كانت « اليد الخفية » هى المنـظمـة للتقـدم الاقتصـادى للمجتمـع فى مفهـوم آدم سميث للرأسمالية . فالتعددية تعكس رضا الأغلبية العظمى بالحالة الراهنة أو الأمر الواقع وتؤيد الممتلكات المادية والانسجام وعدم المبالاة بالسياسة . ويذهب التعدديون إلى أن عدم المبـالاة هذا شىء حسن فى الـواقـع ، وأنه يساند النظام ، لأن الجماهير ــ إذا كانت ستشـارك بالكـامـل وتستخدم قدرتها السياسية ــ ستميل إلى معاداة التنوع والحريات المدنية . (والأبحاث الحديثة ليست بها دلالات قاطعة فى هذا الصدد) . ومع أن النقاد يمقتون أسلوب حياة الطبقة الوسطى الذى هو لباب السياسة التعددية بسبب تفاهته وانسياقـه ومـاديته ، إلا أن كتاب التعددية يرون فى هذه كلها فضائل تفيد الاستقرار والازدهار للملايين ، وهذا هو الأهم . والكثيرون فى الواقع يعتقدون أن هذا هو كل ما يستطيع النظام السياسى أن يقدمه .

ومن العسير أن نختلف كثيراً مع أولئك الذين يقولون أن السياسة الأمريكية تتجه إلى العمل على غرار النموذج التعددى . إلا أن النظام يرتفع أحياناً فوق مستوى عمليات السياسة التعددية . ومن الأمثلة الممكنة على ذلك معاهدة تحريم الاختبارات النووية ، وقوانين الحقوق المدنية ، وقوانين حقوق الانتخاب فى الستينات ، والاتفاقيات القائمة (سولت ١) بالرقابة على الأسلحة . وعلى وجه العموم يبدو مع هذا أن النموذج التعددى يصف بدقة الأعمال اليومية العادية للحكومة الأمريكية .

ومن يرفضـون المنـظور التعـددى لا ينكـرون عادة أنـه يقدم رؤية دقيقة بصورة معقولة ، ولكنهم يتحدون القول بأنه مرغوب فيه . ويقولون أنه يركز أقصى التركيز على التنـظيم . فالمجمـوعـة الـوحيدة التى لديها ما يكفى من القوة للمشاركة فى السياسة التعددية هى المجموعة المنظمة . وهذا يدع المجموعات غير المنظمة خارج الحساب ،

اللهم إلا بمقدار ما تشارك فى مصالح المجموعات المنظمة . ويمكن الرد بالطبع على هذا بأن على غير المنظمين أن ينظموا أنفسهم . ولكن النقاد يعترضون بأن الظروف كثيراً ما تقيم الصعوبات فى وجه التنظيم ، ما لم تجعله مستحيلاً تماماً . وهناك نقيصة أخرى تثار ضد النظام التعددى وهى أنه يتجاهل المواطنين الفرادى ، الذين هم ـ نظرياً ـ الوحدات الأولية للمجتمع الديمقراطى ، فليس من المرجح أن يسمع لهم صوت ـ حتى ولو كان صواباً ـ ما لم ينجحوا فى الاتحاد معاً . ومعنى هذا أن السياسة التعددية أثمرت تغيراً فى الديمقراطية ، وهو تغير جذرى وغير مفحوص من بعض الوجوه بصورة جوهرية ، لأنها نقلت البؤرة السياسية من الفرد إلى المجموعة . ونحن نقر بأنه ليست هناك فرصة كبيرة أمام مجتمع من ٢٠٠ مليون شخص للتركيز الأولى على الأفراد غير المنظمين ، ولكن هذا خليق بأن يجعلنا نزداد اهتماماً وقلقاً على حجم السكان . يضاف إلى هذا أن التعددية لا تقدم إلا مفهوماً بدائياً للصالح العام . فهى لا تعرف الصالح العام إلا بأنه الصالح الذى ينبع من تلاؤم السلطات المتنافسة والحلول الوسطى الودية فيما بينها . أما الجمهور العام فهو لا يحسَب له حساب ، شأنه فى ذلك شأن الفرد .

ثم يضيف نقاد التعددية إلى ما تقدم أن ما تصدره من أحكام القيمة إنما هى مصلحة الصفوة السافرة ، وأنها تركز على السلطة أو القوة وحدها وتتجاهل الاعتبارات الخلقية . ويقولون إنها لاستهانة ساخرة أن يترتب على هذا المفهوم القول بأن الشعب أغبى من أن تكون له يد فعالة فى الحكم ، أو أن « الأخلاقيات » الوحيدة هى « الواقعية » الناتجة من التنافس الأنانى بين الأقوياء أو أصحاب السلطة . ومؤدى هذا ـ عن قصد أو عن غير قصد ـ هو جحود مبادىء إعلان الاستقلال صراحة . إن تبرير الحكومة على الأساس التعددى ينتقل من حماية الحياة والحرية وطلب السعادة ، إلى حماية حق المصالح القوية فى التنافس أو التعاون مع المصالح القوية الأخرى . فالمساواة السياسية قد باتت مرفوضة فى صالح القبول الصريح بعدم المساواة السياسية . وهكذا تصبح الحكومة برضا المحكومين ، حكومة قائمة بقوة أو سلطة الحاكم . إن أنصار التعددية يرون هذا النموذج هدماً بارعاً للثورة الأمريكية .

إن الخلاف على التعددية منحصر إلى حد كبير فى الدوائر الأكاديمية ، ولكن نتائجه الضمنية أوسع من هذا مدى ، وتمس كل معنى من معانى الديمقراطية الأمريكية . فالمسألة ينبغى أن تكون موضوع مناقشة عامة أكبر .

مـطـالـعـات مـقـتـرحـة

James Barnes, Marshall Carter, and Max J. Skidmore. *The World of Politics*. New York: St. Martin's Press, 1980.*

Carl Bernstein and Bob Woodward. *All the President's Men*. New York: Simon & Schuster, 1974.* The classic treatment of the Watergate investigations by the two reporters whose diligence led to much of the disclosure.

Jimmy Breslin. *How the Good Guys Finally Won: Notes from an Impeachment Summer*. New York: Ballantine, 1976.* An unusual and insightful view of the Nixon administration.

Timothy Crouse. *The Boys on the Bus*. New York: Ballantine Books, 1976.* An excellent treatment of presidential campaigns as seen by the accompanying reporters.

James Fallows. "Is It All Carter's Fault?" *The Atlantic Monthly*, 246: 4 (October 1980), 45–49.

Carl J. Friedrich. *Limited Government*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974.

Doris A. Grabner. *Mass Media and American Politics*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980.*

Richard Harris. "Watergate Prosecutions." *The New Yorker*, June 10, 1974. A valuable work by one of the most careful observers of American politics.

J. Anthony Lukas. *Nightmare. The Underside of the Nixon Years*. New York: Viking, 1976.*

Jarol B. Manheim. *Déjà Vu: American Political Problems in Historical Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1976.* An interesting treatment of some contemporary political themes and their backgrounds.

Richard M. Merelman. "Democratic Politics and the Culture of American Education." *American Political Science Review*, 74, 2 (June 1980), 319–332.

Dan Rather and Gary Paul Gates. *The Palace Guard*. New York: Warner, 1975.* One of the best popular treatments of the background of Watergate.

Jonathan Schell. *The Time of Illusion*. New York: Vintage, 1976.* One of the best pictures of the atmosphere of the Nixon White House.

Theodore C. Sorenson. *Watchmen in the Night: Presidential Accountability After Watergate*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1975.*

Bob Woodward and Carl Bernstein, *The Final Days*. New York: Simon & Schuster, 1976.*

Tom Wicker. *On Press*. New York: Berkeley Books, 1979 * Insights into the workings of political reporting.

*Available in paperback.

٢

الدستور

حيثما وجد صراع بين الحقوق الإنسانية وحقوق المِلْكية ، وجب أن تنتصر الحقوق الإنسانية — إبراهام لنكولن

تاريخ الحرية هو تاريخ القيود على السلطة الحكومية ، لا زيادتها . — وودرو ويلسن

حرية الصحافة تخص من يملكها — أ. ج. ليبلنج

أصوله

كان الموقف فى الولايات الأمريكية الجديدة بعد أن حصلت على استقلالها من انجلترا يدعو ـ فيما يبدو ـ إلى شكل ما من أشكال المشاركة السياسيّة . ولأنه لم تكن قد وجدت بعد أمة أمريكية ، وكل ولاية مستقلة بنفسها وشديدة الغيرة على امتيازاتها ، كان لابد من موافقة إجماعية للولايات الثلاث عشرة إن كانت تنوى أن ترتبط فى أى شىء يشبه الاتحاد . ولذا ليس عجيباً أن ظلت الولايات المراكز الأولية للسلطة تحت تجربتها الأولى للاتحاد ، فيما يسمى « مواد الاتحاد الكونفدرالى » .

وفى سبتمبر سنة ١٧٧٤ ، قبل نشوب الثورة ، كان قد اجتمع مندوبون من اثنتى عشرة مستعمرة لتكوين أول كونجرس (مجمع) للقارة الجديدة ، ولكن قرارات هذا المجمع لم تغير الشىء الكثير من السياسة البريطانية . وانعقد كونجرس القارة الثانى فى مايو سنة ١٧٧٥ بعد بداية الحرب ونسق ووجه الجهود الحربية لهذه المستعمرات . وقد تبنى هذا المجمع ـ الذى كان فيه لكل مستعمرة صوت واحد ـ إعلان الاستقلال فى ٤ يوليو سنة ١٧٧٦ ، ووضع أساس مواد الاتحاد الكونفدرالى ، وقدمه للتصديق من جانب الولايات فى نوفمبر سنة ١٧٧٧ . وفى ١٧٧٩ كانت كل الولايات قد صدقتْ على الوثيقة فيما عدا « ميريلند » التى أجلت موافقتها حتى مارس سنة ١٧٨١ بعد أن تخلت الولايات الأخرى عن بعض الأراضى الغربية المعينة للأمة . وبصدور موافقة « ميريلند » صارت هذه المواد نافذة المفعول .

وأنشأت المواد سالفة الذكر حكومة مركزية تتكون من مجلس واحد ، وهو « المجمع » أى الكونجرس الذى يتمتع فيه وفد كل ولاية بصوت واحد . وكانت

القرارات الهامة تستلزم موافقة تسع ولايات ، أما تعديل المواد فيستلزم موافقة الولايات الثلاث عشرة كافة . ولم يكن ثمة فصل للسلطة التنفيذية أو القضائية ، وإن كان الكونجرس قد خول وظائف قضائية محدودة فيما يتعلق بالشئون البحرية والمنازعات بين الولايات . وفى البداية أنشأ الكونجرس لجانا كلما دعت الحاجة إلى قرارات تنفيذية . ولكن سرعان ما اتضحت ضرورة إعداد مصالح أو إدارات (أو ما يقابل الوزارات) الدائمة تحت إشراف الكونجرس وسيطرته . ولم يكن « الرئيس » هو رأس الجهاز التنفيذى ، بل يتولى الرئاسة فى الكونجرس . وأعلنت مواد الاتحاد أن « كل ولاية تحتفظ بسيادتها وحريتها واستقلالها » وأن الولايات دخلت فى « رابطة صداقة فيما بينها » (المادتان ٢ و٣) .

وواضح أن الحكومة التى أنشأتها المواد كانت أقرب إلى المجلس الاستشارى الذى يعكس وجهات نظر الولايات منه إلى حكومة أمة واحدة . فهذا النظام كان رابطة مكونة من وحدات واسعة الاستقلال ، وليس حكومة أمة بالمعنى العصرى . ويبدو أن الصعوبة الكبرى كانت فى الناحية المالية ، فقد كان بوسع الكونجرس أن يحدد إتاوات على الولايات كى ينفق على أعماله ، ولكن لم تكن هناك وسيلة لإجبارها على أدائها . وفشلت كل المحالاوت لفرض تعريفة ضريبية يحصل منها الكونجرس على موارد قومية . فمثل هذا القرار يستلزم موافقة إجماعية من جانب الولايات ، وكانت هناك دائماً ولاية واحدة على الأقل تعارض التعريفة الضريبية أو الرسوم . ثم إن الكونجرس لم تكن له أى سلطة على الأفراد ، لأنهم لم يكونوا رعايا إلا لحكومة ولاية كل منهم .

ونظراً لهذه الظروف ، يمكن أن نقول مع هذا أن ما تم فى ظل هذه المواد كان كثيراً . فهذه الإدارات مثل الشئون الخارجية ، والحرب ، والمالية ــ وجميعها قد أنشأها الكونجرس فى سنة ١٧٨١ كان من الممكن أن تتحول إلى حكومة وزارية . وهذا الشكل البرلمانى كان من الممكن أن يكون أكثر فاعلية من الحكومة الحالية ، من وجوه كثيرة . وبعد التنازل للأمة عن الأراضى الغربية صارت الولايات المتحدة شيئاً أكثر من مجرد رابطة من الولايات المستقلة ذات السيادة . فثمة الآن أراض قومية ، مملوكة على الشيوع . وأهم قرارات تلك الفترة هو إقرار قانون الشمال الغربى سنة ١٧٨٧ ، وهو يحرم الرق فى الأراضى الشمالية الغربية (وهى الأراضى القومية شمالى نهر أوهايو) وتأسيس إجراء نظامى لضم أى ولاية تقوم فى تلك المنطقة إلى الاتحاد القائم . وفى النهاية صارت هذه الأراضى ولايات أوهايو وإنديانا وإلينوى ومتشيجان ووسكونسن . وهذا

الأسلوب المبتدع فى إدارة تلك المساحات من الأراضى الجديدة أنشأ سابقة لا لمستقبل نشأة ونمو الولايات المقتطعة من الأراضى القومية الأخرى فحسب ، بل وأيضاً لتطور الوحدات الاستعمارية إلى أمم تحكم ذاتها فى كل مكان آخر من العالم كله . يضاف إلى هذا أن ذلك القانون قدم لائحة حقوق تضمن التعاقدات ، والمحاكمة أمام محلفين ، وحرية الدين وحق الحصانة الشخصية لسكان تلك الأراضى . ولما تولت الحكومة الجديدة أمور الأمة بعد إقرار الدستور أعادت إقرار ضمانات وبنود هذا القانون العظيم . وكان تحريم الرق فى الأراضى الشمالية الغربية أحد القرارات الهامة للكونجرس الكونفدرالى ، لأنه وضع أساس كثير من النمو فى المستقبل للأراضى الغربية . ولو أن الكونجرس مضى إلى ما هو أكثر من هذا وأقر اقتراح جيفرسون بإلغاء الرق فى جميع الأراضى الغربية ، الشمالية والجنوبية ، لأمكن تحاشى الكثير من النزاعات الطائفية التى ظهرت بعد ذلك . ولكنه للأسف الشديد لم يصنع شيئاً من هذا .

وبرغم الانجازات ، كانت هناك نقائص واضحة فى التدابير السياسية لمواد الاتحاد الكونفدرالى . لأن السلطات المخولة للكونجرس كانت قليلة جداً ، لذا كانت السلطة المركزية تجد صعوبة كبيرة فى القيام بعملها كحكومة حقيقية فى ظل أفضل الظروف ، فما بالك والظروف لم تكن أحسن الظروف . يضاف إلى هذا أن آفة واحدة فى مواد الاتحاد الكونفدرالى كانت قاتلة ، إذ لم يكن من حق الكونجرس أن يفرض جزاءات لا على المواطنين ولا على الولايات ، وبذلك لم يتسن له أن يمارس بفاعلية ولو تلك السلطات المحدودة المقيدة التى كان المفروض أنها له . ولذا انتهى كثيرون من الزعماء والقادة ــ ولاسيما من يناصرون سلطة مركزية قوية وهوية قومية أكبر ــ إلى أن الحكومة كانت أضعف بكثير من أن تستمر بدون تغيير .

واجتمع مندوبون من جميع الولايات ــ ما عدا رود أيلند ــ بفيلادلفيا فى سنة ١٧٨٧ لمناقشة مواد الاتحاد الكونفدرالى واقتراح تغييرات خليقة بأن تعالج مواطن الضعف وتشجع قيام حكومة قومية قابلة للازدهار والفاعلية . وبرغم الغرض المحدود من ذلك المؤتمر ، فإنه سرعان ما توصل المندوبون إلى أن المصاعب التى تواجه الأمة يمكن القضاء عليها بفاعلية أشد بإنشاء بنية حكومية جديدة ، أكثر من مصاعب الإبقاء على النظام الكونفدرالى . وبالضبط كما برزت إلى الوجود الأمة الجديدة عن طريق رد فعل عنيف ضد السلطة ، الأمر الذى أدى إلى الثورة ، كذلك نبتت أول حكومة ثابتة صلبة من عصيان السلطة . فقد تجاهل المندبون الأوامر التى كانوا قد تلقوها وصاغوا أعجب

وثيقة فى تاريخ العالم السياسى ، وهى « دستور الولايات المتحدة » .

فالدستور كان ثمرة سلسلة من الحلول الوسطى الصعبة كما كان اتفاقات أساسية . وفى النهاية أقرت الولايات الثلاث عشرة الوثيقة الجديدة ، ولكن بعد مناقشات كثيرة اكتنفتها خلافات فى الرأى ضارية ومريرة حول التصديق على القوانين ، وبعد أن حصل المتشككون فى المقترحات الجديدة على وعد بأن أول كونجرس فى الحكومة الجديدة سيقترح « قانون الحقوق » لتصدق عليه الولايات . وقانون الحقوق ، فى صورة التعديلات العشرة الأولى صار بذلك جزءاً من الدستور . ولم تكن الفترة بأسرها متسمة بالخلاف والانفعال والمصالح الفئوية فحسب ، بل أيضاً بتأملات وآراء سياسية من طراز رفيع خارق للعادة على يد مجموعة من الرجال المرموقين . كانت فترة جيشان أثمرت كتابات سياسية عميقة كثيرة وقننت مبادىء كثيرة باقية للحكمة السياسية والأخلاق . ويضاف إلى هذا أنها كانت فترة مشاركة عالية المستوى جداً فى السياسة ، فكان الناس فى كل مكان يتناظرون بحرارة فى ذلك الميثاق المقترح . وبهذا الأسلوب أبروزا مقدمة الدستور إلى الوجود .

وفى عشرات السنين الأخيرة تساءل المؤرخون بإلحاح حول إنجازات « الآباء المؤسسين » ودوافعهم . فى سنة ١٩١٣ نشر تشارلز ا. بيرد دراسته الشهيرة : «*تفسير اقتصادى لدستور الولايات المتحدة* » ، ذهب فيها إلى أن الهدف الأول لمن وضعوا تصميم الحكومة الجديدة هو تقييد الميول الديمقراطية وضمان الأمن المالى والربح لأنفسهم وللطبقات الغنية . ويبدو الدستور فعلاً لأول وهلة رفضاً حذراً لراديكالية إعلان الاستقلال ، ولكن مزيداً من إمعان النظر يدلنا على أن بيرد يبالغ فى عرض رأيه . فمما لاشك فيه أن إعلان الاستقلال أكثر « راديكالية » وديمقراطية من الدستور من حيث الروح . فالدستور ملآن بالكوابح على سلطة الشعب . ففيه شروط صارمة للتعديل ، فهو يتطلب مثلاً أكثر من مجرد الأغلبية ، ولا يسمح باشتراك الشعب فى هذه العملية . وينشىء محكمة عليا قوية السلطة مكونة من قضاة بالتعيين ولمدى الحياة وغير قابلين للعزل . ويستلزم قراراً إيجابياً على جميع التشريعات من جانب مجلس شيوخ لم يكن فى الأصل موضوعاً للانتخاب العام ، ولم يزل فى الشكل الفيدرالى يمثل المساحات أكثر مما يمثل السكان . والهيئة الانتخابية التى تختار الرئيس ، وسمات أخرى كثيرة من صميم الدستور بعيدة عن الروح الفردية الراديكالية لإعلان الاستقلال .

ومـع هذا فبعض البنود المضادة للديمقراطية فى الدستور من الصعب أن نعدها رجعية . فالقضاة المعينون لمدى الحياة ــ مثلاً ــ شرط يتيح للمحاكم حماية الحرية فى مواقف من المحتمل أن تكبحها فيها الهيئة الديمقراطية . ويعكس الدستور خوفاً عميقاً من تركيزات السلطة . ووظيفته العامة أن يحد من سلطة الحكومة ودولة الأمة ، حتى ولـو كانت سلطة قائمـة على الـرضـا الشعبى . وهـذه وظيفـة ليبرالية عميقـة بالمعنى التاريخى . ولا شك فى أن واضعى الدستور كانوا متأثرين باعتبارات شخصية وعوامل اقتصادية . وقد أدى « بيرد » خدمة بلفت الانتباه إلى دور الاقتصاديات الذى لا ينبغى أن نتجـاهله بعـد الآن ، ولكنه بالغ فى أهمية هذا الدور عندما ذهب إلى أن القضايا الاقتصـادية كانت المعيار الـوحيد الذى صاغ به واضعوا الدستور الحكومة الجديدة . وكذلك ، لئن كان صحيحاً أن الدستور أكثر محافظة من إعلان الاستقلال ، إلا أنه من العسـير وصفـه بأنه « تصفية » لمبادىء الثورة ، كما زعم البعض . فالمقاييس السائدة فى العـالم أجمـع كان الـدستور ليبراليا بصورة فـذة ، وبرغم قيوده على قاعدة الأغلبية إلا أنـه أمـدنا بحكومة قائمة على سـلطان الشعب وأكثر ديمقراطية من أى حكومة أخرى وقتئذ .

ولقـد كان واضعـوا الـدستـور والعـاملون على إقراره مؤمنين بالمؤسسات ، وبأن أهـدافهم ، وهى إقـامة مجتمع عادل حر ، يمكن تحقيقها إن أمكن إقامة المؤسسات الملائمة . أجل كانت السلطة ضرورية ، ولكنها كانت أيضاً خطرة . فالتوازن الصائب بين المؤسسات هو الذى يتيح وحده الممارسة الضرورية للسلطة ، وفى الوقت نفسه يمنع إسـاءة استخـدامها . فجاء النظام الذى وضعوا تصميمه ممثلاً لمفهومات ما ينبغى أن يكون عليه المجتمع الأمريكى . وكانوا متفقين على المسائل الأساسية . فلابد أن توجد حكومة قومية ، وأن تكون لها السلطة الكافية كى تحكم بكفاءة . ولكن هذه الحكومة يجب أيضاً أن تكون مقيدة ، وأن تبقى السلطة العليا أو القصوى للشعب ، الذى يمكنه أن يمارسها عن طريق ممثلين منتخبين إما مباشرة أو بانتخاب غير مباشر ، وعن طريق موظفين بالتعيين . ويجب كذلك أن يكون النظام فيدراليا على نحو ما ، يسمح بوجود الحكومة القومية وحكومات الولايات معاً .

ومثـل هذا الاتفـاق على الأمور الأساسية قد عكس خلفية مشتركة وقبولاً واسعاً للأركان الأساسية للفكر السياسى الأمريكى . ومع هذا كانت هناك خلافات قصوى فى الرأى بخصوص المسائل التفصيلية . فكانت هنا ك توترات بين الأغنياء والعمال ،

وبين الولايات الكبيرة والصغيرة ، وبين المناطق الساحلية والداخلية ، وبين الزراعة الكبيرة والصغيرة ، وبين الصناعة والزراعة ، وبين الدائنين والمدينين ، وبين مصالح مالكى الرقيق وسائر الأمة ، وبين القوميين والموالين لولاياتهم ، وبين أنصار الديانات المتنوعة ومن لادين لهم . وقصارى القول كان تنوع مصادر الصراع مثيراً للدهشة . وقد اعترف المؤسسون بذلك وعملوا على الملاءمة بين وجهات النظر . فالدستور يعكس إلى درجة كبيرة التوترات والخصومات الكثيرة التى كانت سائدة ، وعمليات الحلول الوسطى التى منحت الدستور الحياة . وقد تضاءلت بعض هذه التوترات ، ولكن توترات أخرى حلت محلها . فبرغم التماثل القومى بين الطرق السريعة ، وسلاسل محال الهامبرجر ، والتسلية التليفزيونية ، تظل الولايات المتحدة أمة شديدة التفاوت ، على نحو ما صور ذلك « اكتشاف » الجنوب الأمريكى فى حملة سنة ١٩٧٦ الانتخابية والتباينات الخارقة فى الانتخابات الأولية والمؤتمرات الحزبية لترشيح الرئيس التى عقدت فى الولايات فى سنة ١٩٨٠ . فالتوترات بين المناطق ينبغى عدم تجاهلها . فإذا احتكمنا إلى الميزان ، ربما صارت قوة الصراع اليوم أكبر مما مضى . وهذه شهادة للحكمة العملية التى تحلى بها واضعوا الدستور ، بأن وليدهم كان مجيداً وإن لم يكن كاملاً ، ولذا فقد عاش حتى اليوم .

المبادىء

الحكومة المقيدة

فى طليعة مبادىء النظام الدستورى أن تكون السلطة مقيدة . فأى دستور ــ كما ذكرنا فى الفصل الأول ــ هو منظومة من القيود على ممارسة السلطة الحكومية . وأى أمة تراعى تلك القيود فهى دولة دستورية . فالأداء هو المهم ، وليس الشكل . فالاتحاد السوفييتى ــ على سبيل المثال ــ له دستور مكتوب ، ولكن لأن الحكام السوفييت يتجاهلون مقتضياته عندما يرون من مصلحتهم تجاهلها ، لذا لا يمكن أن نعد الاتحاد السوفييتى دولة دستورية . ومن جهة أخرى ليس لدى بريطانيا العظمى وثيقة واحدة مكتوبة يمكن تسميتها دستوراً ، ولكن لديها مجموعة واضحة من المبادىء نمت وتطورت فى قرون من النضال ، وهى التى تحكم التطبيقات بكل صرامة . ولذا كانت بريطانيا العظمى دولة دستورية . وكل بند فى دستور الولايات المتحدة ينص صراحة

على القيود التى تكبل السلطة الحكومية بوجه عام ، وسلطة الوكالات الحكومية بوجه خاص . فدستور الولايات المتحدة صار فى الواقع نموذجاً تحاكية الأمم فى جميع أرجاء العالم .

وجميع الدساتير لا قيمة لها ما لم يعتقد الشعب والموظفون فى الحكومة أن هذه الدساتير ينبغى أن تراعى ، وعليهم أن يعملوا على حمايتها وصيانتها . ومع أنه كانت هناك مناسبات كثيرة قصرت فيها المبادىء الدستورية عن هداية وإرشاد القرارات فى الولايات المتحدة ، إلا أن السجل العام جيد . فقد كان النسق السائد هو تحرى الدستور ، ومراعاة قيوده التى يفرضها على القرارات الحكومية . فالحكومة المقيدة تظل بذلك ، ويجب أن تظل دائماً المبدأ الأساسى لنظامنا الدستورى . فالحكومة إذن يجب أن تستجيب لقيم الشعب وتحمى الحقوق الفردية ، لا أن تخلق بنفسها أو تفسر القيم للشعب .

السيادة الشعبية

وثمة مبدأ رئيسى آخر للنظام الدستورى الأمريكى هو « السيادة الشعبية » . وبموجب هذا المبدأ تكون للشعب السلطة القصوى ، إذا ما قرر ممارستها . فالشعب هو الذى يخلق السلطة ويخولها ــ من خلال الدستور ــ للحكومة ، وإن كان لا يتحكم فى أعمال الحكومة مباشرة ، ولو بطريق الانتخاب . وبالإضافة إلى هذا توجد تلك الكوابح سالفة الذكر التى تمنع الشعب من التحكم فى القرارات . ومع هذا فبموجب الدستور لا تنشىء الحكومة السلطة ولا تخول أو تمنح الحقوق للشعب ، بل الشعب هو الذى يسمح للحكومة بالتصرف ، لأنه هو ــ نظرياً ــ صاحب السلطة . فالنظرية الأساسية التى تتخلل كل الفكر السياسى الأمريكى والتى عليها يقوم الدستور كما تقوم الحكومة هى أن الحكومة لا تحكم إلا برضاء وموافقة الشعب . فإن سحب الشعب تأييده من الحكومة لا تستطيع بعدها أن تحكم بصورة شرعية . ولم تواجه الأمة بعد هذه المشكلة . فمنذ بداية الحكم فى ظل الدستور الحالى والشعب يؤيد النظام القائم بثبات . ومع أن الحرب الأهلية يمكن أن تعد استثناء من ذلك ، فكلا الجانبين ــ حتى فى ذلك الوقت ــ حاولا الإبقاء على ما اعتبراه النظام الذى أراده الآباء المؤسسون . وقد ينقلب الشعب ضد حزب معين أو ضد الإدارة (التنفيذية) ، ولكنه لم يحدث قط أن انقلب ضد نظام الحكومة .

فصل السلطات

ومن أهم مبادىء الدستور الأساسية ذلك المبدأ الذى أنشأ الشكل « الرئاسى » للحكومة . أى مبدأ « فصل السلطات » . فالدستور ينص على وجود « منفذ » منتخب ، هو « الرئيس » ، يرأس الفرع التنفيذى بوكالاته الإدارية . ويتم اختياره مستقلاً عن الفرع التشريعى ، أى « الكونجرس » ، وهو غير مسئول أمامه . ويتمم هذين الفرعين (التنفيذى والتشريعى) فرع ثالث هو الفرع القضائى ، الذى ترأسه « المحكمة العليا » . وكثيرون يعدون الفروع الثلاثة متساوية ، إلا أن الدستور يخول الكونجرس السلطة المركزية ، إذا شاء أن يمارسها . ومع هذا ، ففى العقود (عشرات السنين) الأخيرة زادت قوة الرئيس على قوة الكونجرس ، والمحاكم طرف ثالث ناء من حيث تملك السلطة . ولكل فرع من الفروع الثلاثة سلطته الخاصة ، التى تكبح الفرعين الآخرين . وثمة شىء من التداخل الرسمى ، من قبيل دور « نائب الرئيس » ، الذى يشغل منصب رئيس مجلس الشيوخ مع أنه عضو فى السلطة التنفيذية . وثمة مثال آخر هو الدور شبه القضائى الذى يقوم به الكونجرس عندما يتهم الموظفين بخيانة أمانة مسئولياتهم ، ومحاكمة من يتم اتهامهم منهم . وثمة ضروب أخرى من التداخل غير الرسمى ، من قبيل الوظائف شبه التشريعية وشبه القضائية التى تضطلع بها وكالات تنفيذية كثيرة إذ تصدر اللوائح وتسمع النزاعات . وكذلك شغل كثير من أعضاء الكونجرس لرتب عسكرية فى جيش الاحتياط . ومع هذا كله تحتفظ الفروع الثلاثة باستقلال كبير . والوصف الكلاسيكى لعملية الفروع المنفصلة أنها تكفل الكوابح والتوازنات .

وقد وضع مؤسسو الدستور تصميم الحكومة بحيث يصدر كل تشريع من الكونجرس ويجرى فيه . وحتى فى هذا الشأن توجد كوابح ، لأن الكونجرس مكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب . ولابد أن يوافق كلاهما على جميع القوانين بصورة موحدة . والرئيس مسئول عن تطبيق أو إعمال هذه القوانين . والمحاكم تفصل فى المنازعات وتحسم المسائل المتعلقة بالقوانين . وهذا مباين للشكل البرلمانى للديمقراطية ، حيث السلطة التنفيذية منتخبة من جانب السلطة التشريعية وتعمل ما يروق هذه السلطة . يضاف إلى هذا أنه قد يوجد خلط كبير فى أدوار بعض المؤسسات كما فى مجلس اللوردات البريطانى والمجلس الخاص . (فكل من هاتين الهيئتين له

وظائف قضائية ، مع أن مجلس اللوردات مجلس تشريعى ، أما طبيعة المجلس الخاص فتنفيذية أساساً) .

ويكره كثير من علماء السياسة مبدأ فصل السلطات ، لأن الكوابح والتوازنات تفضى إلى كثير من نقصان الفاعلية . فمثلاً قد يفوز حزب معين بمنصب الرئاسة ، فى عين الوقت الذى يسيطر فيه الحزب الآخر على الكونجرس . بل من الممكن أن ينقسم الكونجرس نفسه ، فتكون الأغلبية فى مجلس الشيوخ لأحد الحزبين ، وفى مجلس النواب للحزب الآخر ، كما هى الحال فى الوقت الراهن . إذ يسيطر الديمقراطيون على مجلس النواب ويسيطر الجمهوريون على مجلس الشيوخ . وفى النظام البرلمانى ، إذا لم تستطع السلطة التنفيذية العمل مع البرلمان ، جرت على الفور انتخابات جديدة . أما فى النظام الرئاسى فيستمر الموقف على ما هو عليه إلى أن يحين الموعد الثابت دستورياً للانتخابات . ومعنى هذا أن المأزق قد يطول أربعة أعوام . ومع هذا وضع تصميم النظام لتقييد السلطة عمداً ، وإن نشأ عن ذلك نقصان الفاعلية ، فذلك كان فى نظر مؤسسى النظام ثمناً زهيداً . فهدفهم ــ كما عبر عنه جيمس ماديسون فى العدد ٥١ من الفيديرالست ــ ضمان « أن يناهض الطموح طموح آخر » . وقد غابت عن الكثيرين حكمة هذا المبدأ وسمحوا للطموح بالتغذى بطموح آخر وبمساندته ودعمه .

وفى السنوات الأخيرة زادت سلطة الرئيس زيادة هائلة . وقد يكون أكبر عيوب الشكل الرئاسى للحكومة هو تضخم السلطة أكثر مما ينبغى لا العجز عن ممارستها . ففى الشئون الخارجية ــ برغم تخصيص سلطات متوازية وكوابح فى يد مجلس الشيوخ ، يعد الرئيس الأمريكى من أقوى مسئولى العالم سلطة . ولكن الإدراكات تتغير ، فبعض المحللين السياسيين الذين نقدوا فى الستينات إمكان نقصان فاعلية الحكومة نتيجة وجود الكوابح والتوازنات ، هم الذين انبروا أثناء سنوات رئاسة نيكسون قائلين إن الكوابح كانت أقل مما ينبغى . ثم لما حدث الغزو السوفييتى لأفغانستان واحتجاز الرهائن الأمريكيين فى إيران ، تجددت الصيحات لتقليل الكوابح على سلطة الرئيس . ويبدو أنه إذا كانت هناك حاجة للتحكم فى السلطة التنفيذية بمزيد من الإحكام عما هو قائم فعلاً ، ولاسيما فى الماضى القريب ، إلا أن هذا لا يعنى بالضرورة أن سلطة الرئيس نفسه أكبر مما ينبغى . بل يجب أن يكون هناك توازن . وما من شك فى أن سلطة الفرع التنفيذى هائلة . وكثيرون يعتقدون أنها أكبر مما ينبغى بوجه الإجمال . إلا أن منصب الرئاسة فى حد ذاته يجب أن يكون قادراً على الفعل أو التصرف الحازم إذا أريد له أن

يكون فعالاً . والمعضلة أن سلطة فعل ما يقره المرء من الممكن أيضاً أن تكون سلطة فعل ما لايقره المرء . والقدرة على الخير قد تكون أيضاً قدرة على الشر . . ولسوء الحظ أن العكس ليس على الدوام صحيحاً . فالقدرة على العرقلة ، أو التصرف بصورة سلبية قد تكون كبيرة عندما لا تكون هناك قدرة على الابتكار أو العمل الإيجابى البناء . وهذه بالطبع هى المشكلة التى واجهت واضعى الدستور ، وكان اهتمامهم الأكبر بالشئون الداخلية . ولكن الزمن تغير وضعفت بعض الكوابح التى وضعوها .

ومن الناحية التاريخية ، كان على الرئيس أن يتقاسم السلطات الداخلية بتوسع أكبر حتى الآن . أما فى القرن الحالى ــ ولاسيما فى عشرات السنين التى تلت الحرب العالمية الثانية ــ فقد وجد الكونجرس أن الكثير من كوابحه التقليدية لم تعد فعالة ، أو من المستحيل ممارستها عملياً . وحتى سلطة الاتهام للمسئولين مربكة جداً ، وخطيرة للغاية بحيث تبدو فى الواقع مستحيلة الاستخدام بنجاح ما لم يصبح الموقف حرجاً . وما من شك فى أن رتشارد نيكسون كان خليقاً أن يتم اتهامه ، وربما عزل من منصبه ، لو لم يستقل . ومع هذا ، وحتى فى حالة فضائح ووترجيت وما واكبها من افتضاح التجسس السياسى والتخريب الذى يتولى توجيهه البيت الأبيض ، كانت الأساليب الدستورية لإصلاح ما أفسدته إساءة استخدام السلطة شديدة التبلد . وبدهى أن الاتهام أو التهديد به يمكن أن يكون فعالاً ، ولكن ذلك لا يتاح له النجاح فى ظروف تتطلب السرعة المعتدلة فى التصرف . ومن حسن طالع الأمة أن الأحداث لم تسبق الإجراءات المعقدة والمرتبكة المناط بها معالجتها . ولو تكررت مثل هذه الظروف ، فقد لا تكون النتيجة مواتية .

المراجعة القضائية

ومع أن سلطة المراجعة القضائية لم يرد لها ذكر فى أى موضع من الدستور ، إلا أنها ينبغى أن تعد من أهم مبادىء النظام الدستورى الأمريكى . « والمراجعة القضائية » هى سلطة المحاكم لإعلان أن القرارات أو التصرفات المنافية للدستور باطلة . وقرار كبير القضاة « جون مارشال » فى دعوى « مربيورى ضد ماديسون » فى سنة ١٨٠٣ يعد عموماً أول قضية أكدت فيها المحكمة العليا سلطتها على إعلان أن قرارا للكونجرس غير دستورى . وصار هذا الحكم مبدأ ثابتاً للقانون الدستورى الأمريكى . ومع هذا لم يكن

حكم « مربيورى » هذا أول ممارسة للمراجعة القضائية ، ولا كان مارشال مخترع هذه الفكرة . فمن قبله قامت محاكم الولايات بممارسة السلطة على قوانين الولاية . وكان المجلس البريطانى الخاص قد بدأ عين هذه الممارسة بالنسبة للتشريعات التى تصدرها المستعمرات قبل الثورة . وكانت المحكمة قد أيدت فى سنة ١٧٩٦ قانوناً قومياً فى دعوى « هيلتـون ضد الـولايات المتحدة » . وبذلك أنشأت إمكان صدور حكمها بخلاف ما حكمت به ، مادام من سلطتها الفصل فى الدعوى ، بأن تقرر أن قرار الكونجرس كـان غير دسـتـورى . يضـاف إلى هذا أن هنــاك قرائـن قوية تـدل على أن الأبـاء المؤسـسين افترضـوا أن المحـاكم ينبغى أن تكون لهـا هذه السـلطة بموجب ضـرورة مطابقة كـل القرارات للدسـتور كى تكون صـحيحة . فإذا لم يكن أى قانـون مطابقاً للدستور رفضـت المحـاكم تأييده ببسـاطة . وهذه هى الحجـة التى أوردها « ألكسندر هاملتون » فى العـدد ٧٨ مـن الفيديرالسـت ، وواضـح فى سـجلات (مضابط) المؤتمر الدستورى وفى حجـج جيمس ماديسون بالكونجرس تأييـد إقـرار « قـانون الحقـوق » .

والمراجعة القضائية أسلوب أمريكى نابع منطقياً من وجود دستور مكتوب . وقد نقلت أمم أخـرى هذا الأسلوب ، حتى اليوم بصـورة أوبأخرى ، حتى صار واسع الانتشـار ، بمعنى أن معظم الأمم الحديثة ذات الدستور المكتوب القائم على أساس مبادىء الحكم الأمريكية أو البريطانية ، تجعل للمحاكم حق المراجعة والفصل القضائى فى دستورية القرارات والقوانين . وهناك أمم قليلة مع هذا تخول فعلاً المراجعة القضائية بصـورة عامـة ، ولـو كان ذلـك لأعلى محاكمها . وهناك محاكم عليا قليلة جداً أبدت استعداداً كبيراً لممارسة المراجعة القضائية ولو فى أضيق الحدود . وذلك على الخصوص عندما يكون نظر الدعوى قد يتطلب الحكم ضد الحكومة . وبالطبع يجب أن نذكر أن المحكمة العليا الأمريكية ــ رغم خبرتها الطويلة فى المراجعة القضائية ــ شديدة الحذر فى استخدام هذه السلطة . ويجب أن تعتمد المحكمة على الاقناع والقيادة لأن سلطتها أقل بكثير من سلطة الرئيس أو سلطة الكونجرس . فالمحكمة العليا لا تفتقر فحسب إلى سلطة فرض أحكـامها ، بل إن الدستور يخول للكونجرس التحكم فى أهم سلطات المحكمة ، وهى القدرة على نظر القضايا المستأنفة من المحاكم الأدنى منها فى الدرجة . فالمحكمـة لهذا صارت أقـل تقـاعسـاً عن نقض قوانـين الولايات وتصرفات السلطة التنفيذية ، لا قرارات الكونجرس .

الفيـدرالية

وقـد برهن الآبـاء المؤسسـون على أصـالتهم عنـدمـا ابتدعوا إطار « الفيدرالية » الأمريكية . لقد رأوا أن مهمتهم الملحة هى تقوية الحكومة القومية وتنمية دولة الأمة ، ولكنهم لم يرموا إلى إلغاء ، بل ولا إلى إضعاف الولايات القائمة اضعافاً شديداً . فكان الحل الذى توصلوا إليه هو التوزيع الجغرافى للسلطة بين حكومة مركزية قوية ووحدات قوية مكونة للأمة وهى الولايات . وكل من هذين المستويين يمارس السلطة مباشرة على المواطنين الأفراد الواقعين داخل نطاق اختصاصه . وقد قام النظام الفيدرالى الناتج ـ بدرجـات متفـاوتـة ـ بدور النمـوذج للأمم الأخـرى فى أنحاء العالم . ومع أن لفظ « فيدرالى » لم يكن جديداً ، إلا أن ابتكـارات الآبـاء المؤسسـين أضفت عليه معنى جديداً . أما قبل ذلك فكان معناه ما يمكننا أن نسميه اليوم النظام الكونفدرالى (انظر الفصل الثالث) .

التغيير الدستورى

التطور غير الرسمى

كثيراً ما يقسم دارسو الحكومة الدساتير إلى فئتين : دساتير صلبة ، ودساتير مرنة ، على حسب قابليتها للتعديل . ودستور الولايات المتحدة من الصعب تصنيفه فى إحدى هاتين الفئتين . وإن كان واضحاً أنه « صلب » من حيث الشكل . وليس من الميسور تعديله . ومع هذا كان من السهل جداً تكيفه بالظروف المتغيرة بمجرد الاختلاف فى التـأويل الـذى كان ممكنـاً عن طريق المـراجعة القضائية . وهذه ثمرة لتقاليد التأويل الـدستـورى وتـطوره ، بل أنـه ثمار لغة الدستور نفسها . فالدستور الأمريكى موجز الصياغة بصورة خارقة للمعتاد ، لأنه يتناول الإعراب العريض عن المبدأ أكثر مما يتناول تفصيلات العمل الحكومى . وقد أظهر من صاغوه أنهم كانوا مستهدفين بكل وضوح قصر هذا القـانـون الأسـاسى على الأساسيات . وقد لا تكون هناك وثيقة تستوجب التعـديل المتـواصـل حظيت بالاحـترام الـذى حظى به دستـور الـولايات المتحدة ، أو استقبلت بمثل هـذه الألفـة لـدى الجمهور العـام . فالدساتير التى تحـدد كل ناحية مـن نواحى العمـل الحكومى (مثل دسـتورى الهنـد أو تكساس) تحتاج إلى التعديل لإجـراء أدنى تغييـر فى التفصيـلات . وهكذا تعـدل دستور تكسـاس ٢٠٠ مـرة فى

المائة سنة الأخيرة ! أما دستور الولايات المتحدة فسمح ـ فى المقابل ـ بتطور جوهرى فى التطبيق من غير تغيير راديكالى أو سريع فى المبادىء الأساسية للوثيقة الأصلية .

وبالإضافة إلى المراجعة القضائية ، شاركت ممارسات الرئيس وقرارات الكونجرس والعرف أو العادة المرعية فى عملية التطور . فمثلاً يخول الدستور بوضوح للرئيس سلطة الفيتو على التشريعات التى يقرها الكونجرس . وحتى رئاسة أندرو جاكسون كانت اعتراضات (فيتو) الرئيس نادرة ، وكان كثيرون يرون أن الفيتو ينبغى ألا يمارس إلا فى حالات ضيقة ومحددة بوضوح . ولكن الرئيس جاكسون نفث أهمية جديدة فى الفيتو باستخدامه كلما رغب فى ذلك . فغير ذلك من التطبيق الدستورى من غير أن يتغير الدستور من حيث هو وثيقة . وكانت التأويلات الواسعة والصارمة كلتاهما لسلطة الفيتو متفقتين مع مقتضيات الدستور . ومع هذا كانت سابقة جاكسون ذات أثر ضخم فى عمل الحكومة اللاحق .

وبالمثل ، فى عشرات السنين الأخيرة ، أقر الكونجرس نصوصاً تشريعية كثيرة تمنح سلطات شبه تشريعية لوكالات تنفيذية معينة . ولم يترتب على هذا أى تعديل دستورى رسمى ، ولكن كانت هناك مراجعة راديكالية لبنية الحكومة والمفاهيم التقليدية لسلطة وواجبات الفرعين التنفيذى والتشريعى . كذلك أسهمت قوة العادة التقليدية فى التغيير، على نحو ما يشاهد فى وضع الأحزاب السياسية فى أمريكا الحديثة . وهى تغييرات أساسية جداً فى عمل الحكومة الأمريكية ، بحيث يمكن اعتبار الاحزاب اساسية فى النظام الدستورى ، وإن كان الدستور نفسه لم ترد فيه كلمة واحدة عن الأحزاب السياسية .

وقد صارت بعض تقاليد الرئاسة غير المكتوبة من القوة بحيث أجريت تعديلات رسمية فى الدستور لضمان استمرارها . فالدستور الأصلى ـ مثلاً ، ينص على أن سلطات وواجبات منصب الرئيس « تؤول إلى نائب الرئيس » فى حالة وفاة الرئيس ، أو استقالته أو كونه عاجزاً عن « القيام بسلطات وواجبات المنصب المذكور » . ومات الرئيس وليم هنرى هاريسون فى سنة ١٨٤١ بعد مدة قصيرة من توليه منصبه ، فكان لابد من تطبيق هذا البند من المادة الثانية من الدستور لأول مرة . وثار على الفور تساؤل هل نائب الرئيس « جون تيلر » أصبح فعلاً رئيساً ، أم هو مجرد « قائم بأعمال الرئيس » . وحسم تيلر القضية بإصراره على أنه رئيس فعلاً ، وترتب على هذا أن نواب

الرئيس الذين آل إليهم المنصب لم يعد أحد يثير بشأنهم هذا التساؤل . وقد جاء التعديل الخامس والعشرون الصادر فى سنة ١٩٦٧ ليجعل هذا التقليد القائم منذ أمد طويل جزءاً من الدستور المكتوب . وصار البند الأول منه « فى حالة عزل الرئيس من منصبه أووفاته أو اعتزاله يصبح نائب الرئيس رئيساً » فلما تولى جيرالد فورد الرئاسة بعد استقالة نيكسون لم يكن وضعه كرئيس محل تساؤل ، مع أنه كان قد عين نائباً للرئيس بناء على البند الثانى من التعديل الخامس والعشرين وليس بالانتخاب .

وبشأن مدد الرئاسة كان التقليد الطويل الأمد قد خولف ثم أعيد بتعديل رسمى . فجورج واشنطن تنحى عن قبول مدة ثالثة للرئاسة بعد المدتين الأولى والثانية ، فأنشأ بذلك سابقة ظلت مرعية حتى زمن فرنكلين د. روزفلت ، الذى لم يكسر هذا التقليد بالتقدم للمرة الثالثة فحسب ، بل فاز بها ، ثم فاز بمدة رابعة أيضاً . وبعد وفاته اقترح الكونجرس التعديل الثانى والعشرين ، الذى جعل فى صلب الدستور قصر الرئاسة على مدتين متتاليتين على الأكثر للشخص الواحد ، وهو التحديد الذى كان قائماً بحكم العادة المرعية حتى سنة ١٩٤٠ . وصدر هذا التعديل فى سنة ١٩٥١ ، مقيداً فترة الرئاسة بعد ترومان .

تعديل الدستور

وعملية التعديل الرسمى طويلة وشاقة . فلكى يتقرر تعديل للدستور يجب أولاً أن يأتى اقتراحه من هيئة قومية ثم تصادق عليه الولايات . وينص الدستور على وسائل معينة لاقتراح التعديلات ولكن الوسيلة الوحيدة التى استخدمت باستمرار هى أن يصدر الاقتراح من الكونجرس ، مشترطاً أغلبية الثلثين على الأقل فى كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ . أما الوسيلة الأخرى فعن طريق مؤتمر قومى يدعو إليه الكونجرس عندما يطلب ذلك ثلثا المجالس التشريعية للولايات .

ولابد للتصديق على التعديل من موافقة ثلاثة أرباع الولايات . وهنا أيضاً توجد وسيلتان ؟ والكونجرس يحدد أيهما التى تستخدم . وباستثناء تعديل واحد عرضت جميع التعديلات على مجالس الولايات التشريعية لأخذ موافقتها . أما إذا حدد الكونجرس الوسيلة الأخرى ، فعندئذ تدعو الولايات مؤتمراً للنظر فى التعديل . والموافقة عن طريق المؤتمر تشترط حتماً إقرار ثلاثة أرباع الولايات للتصديق عليه . وهذه الطريقة الأخيرة

لم تتبع إلا مرة واحدة فقط ، بصدد التعديل الحادى والعشرين الذى ألغى التعديل الثامن عشر (الذى كان قد فرض تحريم الخمور) . وكانت القوى الريفية المتزمتة التدين التى ساندت التحريم فى المرة الأولى لا تزال هى السائدة فى كثير من مجالس الولايات التشريعية ، ولذا لم يكن متوقعاً التصديق على التعديل من جانب هذه المجالس . ولذا حدد الكونجرس نظره عن طريق المؤتمر ، متوقعاً أن تكون المؤتمرات أكثر تمثيلاً وإعراباً عن الرغبة العامة الجارفة فى إلغاء التحريم .

لائحة الحقوق والحريات المدنية للأمريكيين : والتعديلات العشرة الأولى للدستور تشكل لائحة الحقوق ، وهى من أهم معالم نظام الحكم الأمريكى ، وإن كان من المحتمل من أكثرها تعرضاً لسوء الفهم . . وعلى العكس من اتجاه الرأى العام ، أصرت المحاكم على أن لائحة الحقوق هذه إنما أريد بها حماية المواطن ضد تصرفات وقرارات الحكومة القومية وحدها ، لا ضد قرارات الولاية . وكان أول فصل للمحكمة العليا فى صدد قابلية لائحة الحقوق للتطبيق على الولايات ، فى دعوى « بارون ضد بلتيمور » فى سنة ١٨٣٣ . وفى هذا الحكم أعلن كبير القضاة جون مارشال نيابة عن المحكمة أن التعديلات العشرة الأولى لم يقصد بها قط تقييد حكومة الولاية .

ولقد كان الأمريكيون طوال تاريخهم أميل للخوف من سلطات الحكومة القومية ، وكان اهتمامهم أو قلقهم أقل بكثير إزاء سلطة الولاية . والظاهر أنهم كانوا يشعرون بمزيد من الراحة مع حكومات هذه الولايات ، ويعتقدون ــ إن صواباً أو خطأً ــ أن الولايات أسلس قياداً لأنها أقرب إليهم ، أو لأنها أقل خطورة إذا كانت أقل قوة . وهذا الإحساس ينعكس يقيناً فى تاريخ لائحة الحقوق ، التى أقرت بسبب المخاوف من أن الحكومة القومية يمكن أن تعتدى على حياة المواطنين وتجور على اختصاصات الولايات . ولم يكن جميع الأمريكيين مشاركين فى هذه المخاوف بالطبع . فالمؤتمر الدستورى تحاشى تضمين الدستور لائحة حقوق تحاشياً تاماً ، واعتقد الكثيرون ــ ومن بينهم هاملتون ــ أن النص عليها أمر لا لزوم له . ومن كانوا على رأى هاملتون شعروا أنه مادام هدف الدستور تقييد سلطة الحكومة ، فالدستور نفسه لائحة حقوق . ومع هذا كان خوف الناس من الحكومة الكبيرة غالباً ، بحيث اضطر معارضو لائحة الحقوق إلى الموافقة على تضمين الدستور هذه اللائحة لاقناع بعض الولايات بالتصديق على الدستور . ولعل رأى كبير القضاة مارشال يتفق مع مقاصد من وضعوا التعديلات العشرة الأولى (وحاول جيمس ماديسون إدخال نص لحماية المواطنين ضد قرارات الولايات ، ولكنه فشل)

ولم تنقض المحكمة العليا قط حكمها فى دعوى « بارون ضد بلتيمور » .

وكانت النتيجة أن تفاوتاً كبيراً استمر سنوات بين تلك الحقوق القومية وبين الحقوق التى كانت الـولايات المتفـرقـة تعـترف بها . ولحسن الطالع أن الموقف تغير برغم أن التعـديلات العشرة الأولى فى حد ذاتها لم تزل غير مقيدة لتصرفات الولاية . وقد جاء الانقلاب مع التصديق على التعديل الرابع عشر فى سنة ١٨٦٨ ، بعد الحرب الأهلية بوقت قصير . فهذا التعديل يحرم على الولاية أن تصدر أو تفرض أى قانون « يمكن أن ينتقص من امتيازات أو حصانات مواطنى الولايات المتحدة » أو تحرم « أى مواطن من حياته أو حريته أو ممتلكاته بدون إعمال صحيح للقانون » أو تحرم « أى شخص داخل حدودها من الحماية المتساوية التى تكفلها القوانين » . وتعرف المواطنين بأنهم : « جميع الأشخاص الذين ولدوا بالولايات المتحدة أو تجنسوا بها » وعلى مدى أكثر من نصف قرن كانت المحكمة العليا تفسر التعديل الرابع عشر بمنتهى التضييق بحيث لم يحدث أى تغيير عملى . ولكن فى الفترة الرجعية أثناء الحرب العالمية الأولى وفى أعقابها ، عندما فرضت ولايات كثيرة قيوداً قاسية على حرية القول والنشر ، صار الوضع جائراً للغاية ، حتى أن المحكمة العليا استحثت أخيراً للعمل . ففى سنة ١٩٢٥ فى دعوى « جتلو ضد نيويورك » قررت المحكمة أن حريات القول والنشر التى ينص التعديل الأول على حمايتها ضد انتقاص الكونجرس لها ، حريات أساسية جداً للحياة الأمريكية حتى أنها صارت « مصونة بمقتضى نص التعديل الرابع عشر من انتهاكها على يد الولايات » . فبموجب الـدستـور الأمـريكى يكون التعديل الرابع عشر هو الذى يحمى المواطن من قرارات الولاية ، وليس لائحة الحقوق .

وقد تم الآن التوسع مع الحماية التى تنص عليها لائحة الحقوق عن طريق التعديل الرابع عشر لكى تقيد حكومات الولايات المتفرقة . وكان المرحوم القاضى هيجو بلاك يعتقـد أن التعديل الرابع عشر يوسع لائحة الحقوق بأكملها لكى تحمى المواطن ضد قرارات الولاية . وكان أقرب ما وصلت المحكمة العليا إلى موافقته على هذا الاعتقاد ما جاء بصدد دعوى « أدمسون ضد كاليفورنيا » (١٩٤٧) حين رأت أقلية قوامها أربعة قضـاة هذا الرأى . وبالطبع توجد لوائح حقوق فى دساتير الولايات ذاتها ، ومعظمها مماثلة للائحة الحقوق القومية ، بل إن بعضها أوسع منها نطاقاً . ومع هذا فشعب الولاية أسهل عليهم نسبياً تعديل دستورهم ، بحيث لا تكون لائحة حقوق الولاية حماية كافية ضد الرأى العام المشتعل . ومن جهة أخرى يجدر بالذكر أن الولايات فى مناسبات كثيرة

كانت أكثر تقدماً من الحكومة الفيدرالية فى كثير من القضايا المتنوعة . فإعلان الحقوق فى فرجينيا مثلاً كان قدوة للائحة الحقوق الفيدرالية . والوضع الراهن أن ممارسات الولايات فيما يتعلق بحرية القول ، والديانة ، والاجتماع ، والمشاركة ، والتفتيش والاحتجاز ، والاتهام الذاتى ، يجب أن تتفق مع المستويات القومية التى وضعتها المحكمة العليا ، وأن الحق فى وجود محام (يجب عند الضرورة أن تمد به الحكومة المتهم) ، حق تكفله قوانين الإجراءات الجنائية فى كل من الولاية والدولة . وممارسات الولايات تتفاوت وتتباين من ولاية إلى أخرى ، كما تختلف عن الممارسة القومية فى أمور مثل المحاكمات أمام المحلفين ، وهيئة المحلفين الكبرى ، ومستويات نزاهة أو عدالة الإجراءات .

ومن الصعب التنبؤ بما سيكون عليه مستقبل لائحة الحقوق والتعديل الرابع عشر . فكثير من المواطنين يبدو أنهم غير مهتمين ، بل معادين لهما . يضاف إلى هذا أن عدة أعضاء فى المحكمة العليا التى شكلتها إدارة نيكسون أعربوا عن عدم موافقتهم على النظرية التى تمد هذه القيود إلى حكومات الولايات ، فلم يؤيدوا بالتأكيد أى توسيع إضافى ، ولعلهم يصوتون فى جانب إبطال التوسعات التى تقيد اليوم فعلاً الولايات .

ولائحة الحقوق تفرض هذه القيود على الحكومة المركزية وانتهاكاتها التى كان مواطنو الجمهورية الأوائل يعتقدون أنها ضرورية لصيانة المجتمع الحر . والواقع أن الأمريكيين إنما حاربوا فى ثورتهم من أجل هذه القيود والضمانات . وبعد ذلك فرضوها على أنصار الدستور بما أثاروه من هياج أثناء مؤتمرات التصديق .

والتعديل الأول يحمى لباب الحريات : حرية العبادة ، والكلام ، والطبع والنشر ، والاجتماع السلمى . ويكفل أيضاً فصل الكنيسة عن الدولة أو الولاية ، وحق المواطن فى تقديم العرائض إلى الحكومة . والتعديل الثانى يكفل الحق فى تكوين ميليشيا المواطنين ، وذلك يصور انتشار الخوف من وجود جيش دائم يتهدد المجتمع الحر . ثقات العلم الدستورى ينكرون أن ذلك يكفل للمواطنين من حيث هم أفراد الحق فى شراء أو تملك أو حمل الأسلحة النارية . ومع هذا فكثيراً ما تتصاعد صيحات حول الضمانات « المقدسة » التى كفلها التعديل الثانى ، أكثر من التصايح حول انتهاكات الحقوق الأخرى التى تعد حقاً أساس مجتمع حر .

والتعديلان الثالث والرابع يتعلقان بحق الخصوصية . فالتعديل الثالث يحمى من مطالبة وإلزام المواطنين بتقديم الطعام والمأوى للجنود فى وقت السلم ، ويقيد هذه

الإلزامات فى وقت الحرب . والتعديل الرابع يكفل حق الشعب فى الحماية من التفتيش غير المعقول ، وينظم الإجراءات القضائية .

والتعديلات الخامس والسادس والسابع والثامن تدعم حقوق الأشخاص المتهمين فى جرائم ، وتفرض إجراءات صارمة لحماية الممتلكات والأشخاص من الأفعال التعسفية . فهذه التعديلات تنشىء القواعد الأساسية لعدالة ونزاهة الإجراءات القضائية ، وتنص على أنه لا تجوز مطالبة أى شخص بأن يشهد ضد نفسه ، وأن المحاكمات يجب أن تكون سريعة ، وأنه يجب أن يسمح للمتهم بمواجهة من اتهموه ، ويجب أن يتمكن من إجبار الشهود على الإدلاء بشهاداتهم فى صالحه ، على نحو ما يتاح للولاية من إجبار شهود الاتهام أو الادعاء على الإدلاء بشهاداتهم . وتكفل هذه التعديلات أيضاً عدم ازدواج المحاكمة ، ومعنى ذلك أن الشخص الذى برأته محكمة فيدرالية لا يجوز أن يحاكم فى محكمة فيدرالية أخرى عن نفس الادعاء ضده . وهذا يمنع أى حكومة غير متحرجة أو مفرطة الحماسة من تكرير محاكمة أولئك الأشخاص الذين ترغب فى إدانتهم إلى أن تجد محكمة مستعدة للحكم عليهم . وقد فسرت المحاكم هذه التعديلات أيضاً بأنها تحول بين الموظفين العموميين وبين الحصول على اعترافات بالاحتيال أو الإكراه ، وتحتم محاكمات أمام محلفين فى جميع الدعاوى الجنائية ومعظم القضايا المدنية ، وتحتم النزاهة فى اختيار أعضاء هيئة المحلفين ، وتؤكد حق المتهم فى التشاور مع محام فى أى مرحلة من مراحل الإجراءات ونظر الدعوى . وقد كانت هذه التعديلات موضع تفسير أو تأويل مفصل ، لأنها ترسى طائفة من الحمايات الإجرائية الأساسية استهدف منها صيانة الحقوق عندما تكون معرضة لأشد الأخطار ، أى عندما يكون المواطن فى صراع مع الحكومة . وتصور مثلاً النتائج المترتبة على تقديمك للمحاكمة ، بعد اتهامك بفعل إجرامى ، بدون أن يكون لك حق مواجهة من اتهموك أو بدون الحق فى إجبار شهود الدفاع على الإدلاء بشهادتهم ، فى حين يملك الادعاء كل السلطات فى استدعاء شهوده . وقد حدثت مواقف من هذا القبيل فى الماضى فى محاكم الولايات ، وكانت كثيرة الحدوث على أيام المستعمرات (قبل الاستقلال) .

والتعديل التاسع يقرر أن مجرد عدم ورود ذكر إحدى الحريات فى لائحة الحقوق لا يدل على أنها ليست حقاً من حقوق الشعب . وقد استخدم هذا التعديل ــ مثلاً ــ ذريعة لحماية الشعب ضد إضرار الحكومة بالبيئة . وقد أضيف التعديل العاشر لحماية الولايات من تزايد السلطة المجاوزة للحد المعقول من جانب الحكومة المركزية .

التعـديلات الأخـرى : ومـع أن الدسـتور كاد يصل عمره إلى ٢٠٠ سنة ، وأن الظروف والأحوال السياسية والاقتصادية صارت مختلفة بصورة لا يصدقها العقل عن تلك الظروف والأحوال التى كانت قائمة فى أوان كتابته ، إلا أنه لم يحدث له إلا ستة وعشرون تعـديلاً . وقد جاءت التعديلات العشرة الأولى بعد صياغة الدستور نفسه مباشرة ، بحيث يمكن أن نعدها جزءاً من الوثيقة الأصلية . والتعديلات الستة عشر الباقية أثمرت تغييرات جسيمة ، بعضها كبير الأهمية وبعضها الآخر غير هام .

فالتعديل الحادى عشر ، الذى صودق عليه فى سنة ١٧٩٨ ، كان أول تعديل يصدر بعد لائحة الحقوق ، والمراد منه منع أى شخص من إقامة دعوى ضد ولاية من الولايات أمام محكمة فيدرالية بدون موافقة الولاية المعنية . وكان هذا رد فعل لحكم المحكمة العليا فى دعوى « شيسولم ضد جورجيا » (سنة ١٧٩٣) بأن للمحاكم الفيدرالية أن تقبل نظر دعوى ضد إحدى الولايات من جانب مواطن فى ولاية أخرى . الأمر الذى أثار خوف الولايات من أن يصير للقضاء الفيدرالى سلطان أكثر مما ينبغى على شئونها . أما التعديل الثانى عشر فقد طُبِّق فى سنة ١٨٠٤ لمنع تكرار الخلط الذى وقع فى انتخابات الرئاسة سنـة ١٨٠٠ . ففى تلك السنة كان هناك تعادل فى الأصوات بين توماس جيفرسون وآرون بير ، اللذين كانا مرشحين للرئاسة ونيابة الرئاسة عن نفس الحزب . وقد حدث هذا لأن الدستور الأصلى اشترط على هيئة ناخبى الرئيس أن تصوت على اختيار الرئيس ونائب الرئيس فى آن واحد بدون التمييز بين أصواتهم لكل منهما على حدة وطرح هذا الانتخـاب أمـام مجلس النـواب حيث جرت مناقشات غير مستحبة قبل أن يتقرر أن جيفرسون هو الرابح . فأنشأ التعديل الثانى عشر ترتيباً جديداً حتم التصويت المنفصل على كل من الرئيس ونائب الرئيس ، وبذلك تحاشى تعادل الأصوات ولاءم بين الدستور وبين نشأة النظام الحزبى ، حيث يقدم كل حزب مرشحيه لكل من المنصبين على حدة .

ولم تحدث تعديلات أخرى إلى أن تم النصر للاتحاد فى الحرب الأهلية ، فاحتاج الأمر إلى ثلاثة تعديلات أخرى . وتم التصديق على التعديل الثالث عشر فى سنة ١٨٦٥ وهو الذى ألغى الرق . وجاء التعديل الرابع عشر بعده بثلاث سنوات وهو من أهم أجزاء الدستور . ومن بين ما كفله ــ كما ذكرنا آنفاً ــ أساس قومى للمواطنة ، وحماية للحقـوق المدنية والحريات ضد انتهاكات الولايات . وكان الغرض الأصلى هو تأمين حريات السود الذين تحرروا أخيراً ، ومد المواطنة كى تشملهم . وفى سنة ١٨٧٠ ظهر آخـر تعـديلات الحـرب الأهلية وهـو التعـديل الخامس عشر ، وقد حرم تقييد حرية

التصويت بسبب السلالة أو اللون . ويدلنا التاريخ على أن ضمان حق ما يحتاج إلى ما هو أكثر من تعديل دستورى . فالمواطنون السود كانوا محرومين بصورة روتينية من حق التصويت فى كثير من ولايات الجنوب حتى أواسط الستينات من « القرن العشرين » (١٩٦٠ - ١٩٦٥) على الأقل !

والتعديلان التاليان ، وقد صودق على كليهما فى سنة ١٩١٣ ، نتيجة الجيشان فى أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين الذى أبرز أحزاباً ثالثة قوية ، من قبيل « الشعبيين Populists » ، الأمر الذى أدى لظهور الحركة التقدمية . وقد كفل التعديل السادس عشر حق الحكومة القومية فى فرض ضريبة على الدخل ، ملغياً بذلك قرار المحكمة العليا فى سنة ١٨٩٥ فى دعوى « بولوك ضد شركة الفلاحين للتجارة والتسليف » وهو الحكم الذى أنكر على الحكومة هذه السلطة . والتعديل السابع عشر انتزع سلطة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من مجالس الولايات التشريعية وخولها للشعب مباشرة .

أما التعديل الثامن عشر فى سنة ١٩١٩ فهو تعديل تحريم الخمر المدمر ، الذى أدى إلى قيام الإجرام المنظم الحقيقى فى هذه البلاد ، وزاد زيادة عظيمة من التغاضى القومى عن القانون والنظام .

والتعديل التاسع عشر الذى صودق عليه فى سنة ١٩٢٠ والذى كفل للنساء الحق فى التصويت على قدم المساواة مع الرجال ، يعتبر أكبر توسع للمبدأ الديمقراطى فى تاريخ الدستور .

والتعديلان العشرون والحادى والعشرون صودق عليهما فى سنة ١٩٣٣ . وقد راجع التعديل العشرون تاريخ بداية مدد الرئاسة ودورات انعقاد الكونجرس . وقصَّرت الفترة التى تنقضى بعد الانتخاب إلى أن يتسلم المنتخبون السلطة ، تحاشياً لطول الفترة الراكدة فى ممارسة السلطة (ويسمونها فترة « البطة العرجاء ») . كما أوضح هذا التعديل نقاطاً معينة متعلقة بتولى منصب الرئاسة ووراثته . والتعديل الحادى والعشرون ألغى التعديل الثامن عشر وبذلك ألغى التحريم القومى للخمر ، ولكنه (وربما كان ذلك ثمناً للحصول على الموافقة من جانب الولايات) كفل لأى ولاية ترغب فى تحريم تعاطى الخمر أو نقلها أو استيرادها أن تمارس هذا الحق .

والتعديل الثانى والعشرون حدد لمنصب الرئيس مدتين متتاليتين فحسب ، ولم يتم إلا فى سنة ١٩٥١ . أما التعديل التالى وهو الثالث والعشرون فصودق عليه بعد عشر

سنين ، أى فى سنة ١٩٦١ ، ومنح حق التصويت على انتخاب الرئيس ونائبه لأهالى منطقة كولمبيا بأن جعل من حق هذه المنطقة للمرة الأولى بعث ناخبين عنها فى هيئة انتخاب الرئيس . وقد تلا هذا التوسع للديمقراطية فى سنة ١٩٦٤ التعديل الرابع والعشرين الذى أنكر على الولايات الحق فى تقييد التصويت فى الانتخابات الفيدرالية باستخدام ضريبة للاقتراع .

وأما التعديل الخامس والعشرون الذى تم إقراره فى سنة ١٩٦٧ ، فإنه يخوّل للرئيس سلطة ملء منصب نائب الرئيس ، إذا ما خلا ، بشرط أن يوافق على هذا الاختيار كل من مجلسى الكونجرس . وينص أيضاً على إجراءات ــ محددة تحديداً صارماً بالطبع ــ يجوز بها لنائب الرئيس أن يمارس سلطات الرئيس فى ظروف معينة يكون فيها غير قادر بدنياً أو عقلياً على ممارستها بنفسه .

والتعديل الأخير ــ وهو السادس والعشرون ــ تم التصديق عليه فى سنة ١٩٧١ وبه تم توسع آخر كبير لنطاق مبدأ الديمقراطية ، لأنه خفض سن التصويت إلى الثامنة عشرة . أما التعديل السابع والعشرون المقترح إجراؤه ، فيحرم التمييز القانونى أو الاقتصادى أو السياسى على أساس الجنس (أى أنه تعديل ينص على المساواة فى الحقوق) وهذا التعديل قيد النظر الآن فى مجالس الولايات التشريعية . ونجاحه مشكوك فيه ، وإن كان قد فاز منذ أمد طويل بتأييد الحزبين الكبيرين . فقرار مؤتمر الحزب الجمهورى فى سنة ١٩٨٠ بتبنى بند فى البرنامج يناقض تأييده السابق للتعديل المقترح ، ويمثل الصعوبات الجدية التى يواجهها الحزب من أنصاره .

الدستور اليوم :
هل هو درع ضد الحكومة التعسفية ؟

مع تزايد وتعاظم ضغط السكان والمطالبة بمزيد من الأمن على المستويين الداخلى والخارجى ، زادت احتمالات الحكم التعسفى زيادة جسيمة . والهيئة القضائية تعد عموماً الخط الأسود الرفيع بين المواطن والتصرفات غير السليمة من جانب الحكومة . وليس معنى هذا أن الحكومة ملأى بأشخاص متعطشين لإخماد الحرية . فمعظم موظفى الحكومة ــ المنتخبين والمعينين أو بالترقى نتيجة الخدمة الطويلة ــ أشخاص مهذبون لا أرب لهم إلا القيام بأعباء وظائفهم . وأدق الصعوبات وأشدها خفاء تنجم عن عدم

الحساسية بمطالب ومقتضيات الإجراءات الدستورية من جانب الحكومة والمحكومين معاً . فالأمور التى تؤدى إلى تعسف الحكومة قد تكون نتيجة لمطلب شعبى كما يمكن أن تكون نتيجة رغبة الموظفين ذوى الطموح فى الحصول على مزيد من السلطة .

ومهمة المجتمع الحر أن يضمن دائماً حقوق الجماعة من غير انتهاك لحقوق الأفراد من المواطنين . وفى أعقاب القلق المتزايد من جرّاء حوادث اختطاف الطائرات مثلاً ، صار كل من يسافر الآن على خط طيران تجارى عرضة للتفتيش الشخصى . ولعل المواطن العادى يناصر هذا الإجراء ، على اعتقاد أن الزيادة فى أمانه الشخصى ترجح فى أهميته هذا الاقتحام للخصوصية الشخصية . ومع هذا وجد بعض الناس ــ مثل عضو الشيوخ السابق فانس هارتكه من إنديانا ، وكاتب الأعمدة وليم ف. بكلى الأصغر ــ هذا التفتيش انتهاكاً للحقوق الدستورية .

وهذا هو نوع الأمور التى تواجه دائماً المجتمعات الحرة . فما هو مقدار الحماية الضرورية ، وما هو مقدار القيود التى تفرض على الحرية والخصوصية لتحقيق هذه الحماية الضرورية ؟ وهناك جماعات كثيرة من ذوى المصالح منهمكة فى هذا النضال حول الأمن والحقوق .

وموضوع الخطوط الجوية إنما هو مثل صغير لا يثور حوله خلاف كبير فى الرأى ، ولكن المسألة الهامة هى : ما هو مقدار اهتمام أوعناية الناس والحكومة بالحمايات الدستورية عندما لا تكون مصالحهم الشخصية عرضة للتأثر المباشر ؟ فما لم يكن هناك اهتمام أو قلق عام ، وما لم تكن القضايا المثارة محل تقدير لحقيقتها الواقعة ، فمن الممكن أن تتآكل حمايات الدستور بهدوء وفى بطء . ومثل هذا التآكل يمكن أن ينتج عن مخاوف الناس كما يمكن أن ينتج عن رغبات الحكومة . وهذه التغيرات الإضافية قلما يتضح خطؤها أو افتقارها لما يبررها ، ولكن الأفعال أو التصرفات الصغيرة تخلق نمطاً يمكن أن يفضى إلى إهدار أوعدوان كاسح ضد أهم الحريات الأساسية التى وضع الآباء المؤسسون الدستور لحمايتها .

وعلى نحو ما ذكرناه آنفاً ، لا يستطيع أى دستور أن يحمى حقوق الأفراد من المواطنين ما لم يقدموا الدعم لهذا الدستور . وفى زمن كزمننا هذا ، حيث توجد تهديدات للحمايات الدستورية من جانب الجمهور ومن جانب موظفى الحكومة معاً ، تصبح الضرورة أكثر إلحاحاً للتأكيد على الطبيعة الهشة للدساتير . فعلى الشعب أن يكون متيقظاً

لكل انتهاك ، متعمداً كان أوعن غير قصد ، للحريات الشخصية والجماعية . فالمحافظة على الدستور يجب أن تكون المبدأ الأول للديمقراطية الدستورية .

مطالعات مقترحة

Hannah Arendt. *Crises of the Republic.* New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.*

Bernard Bailyn. *The Ideological Origins of the American Revolution.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, Belknap Press, 1967.*

Charles A. Beard. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States.* New York: Macmillan, 1956; first published in 1913.

Max Beloff. *The American Federal Government.* New York: Oxford University Press, 1959.

James Fenimore Cooper. *The American Democrat.* New York: Vintage, 1956.*

Roy P. Fairfield, ed. *The Federalist Papers.* Garden City, N.Y.: Doubleday, 1961. Classics of American political writing.

Louis Fisher. *The Constitution Between Friends: Congress, the President, and the Law.* New York: St. Martin's Press, 1978.*

Carl J. Friedrich. *The Impact of American Constitutionalism Abroad.* Boston: Boston University Press, 1967.

______ and Robert G. McCloskey. *From the Declaration of Independence to the Constitution.* New York: Bobbs-Merrill, 1954.*

Richard Harris. "Annals of Law." *The New Yorker,* April 5, 12, and 19, 1976. An examination of the current status of the Fifth Amendment and the abuse of the grand jury system under the Nixon administration.

Forrest McDonald. *We the People.* Chicago: University of Chicago Press, 1965. An attack upon the Beard position.

Aryeh Neier. *Defending My Enemy: American Nazis, the Skokie Case and the Risks of Freedom.* New York: Dutton, 1979.

Richard Pious. *The American Presidency.* New York: Basic Books, 1980. Study of constitutional aspects of the presidency.

C. Herman Pritchett. *The American Constitution.* 3rd ed. New York: McGraw-Hill, 1977. One of the most thorough treatments of American constitutional development.

Clinton Rossiter. *The Political Thought of the American Revolution.* New York: Harvest Books, 1963.*

E. E. Schattschneider. *Two Hundred Million Americans in Search of a Government.* New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969.*

Jonathan Schell. *The Time of Illusion.* New York: Vintage, 1976.* Changes in constitutional operation of the U.S. government in the seventies.

David Wise. *The Politics of Lying: Government Deception, Secrecy, and Power.* New York: Vintage, 1973.*

Benjamin F. Wright. *Consensus and Continuity.* Boston: Boston University Press, 1958.

*Available in paperback.

٣

الفيدرالية والقومية

تطور الأمة الأمريكية

كل القوى الدافعة فى المجتمع الحديث تتلاقى فى اتجاه مركزى لسلى لبسون

الفيدرالية نوع من توزيع أو فصل السلطات ، ولكن على أساس إقليمى كارل فريدريش

يجب أن نشنق كلنا معاً ، أو صار من المؤكد أننا سنشنق جميعنا فرادى بنيامين فرنكلين

الاتحاد الفيدرالى

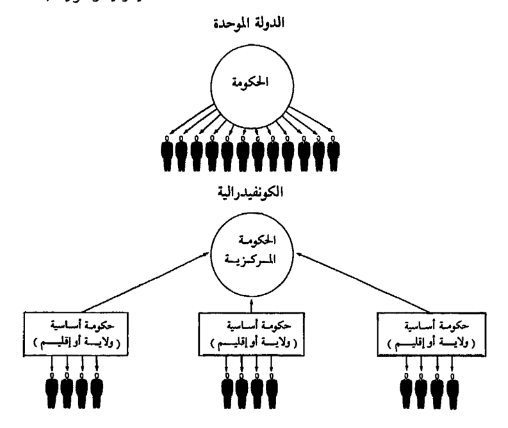
عندما أنشأ مؤلفو الدستور الأمريكى الخطوط الأساسية للنظام الفيدرالى الأمريكى ، ابتكروا مشروعاً قام بتشكيل التطور السياسى الأمريكى بأكمله حتى الآن ، وحوكى على نطاق واسع فى الأمم الأخرى . والأرجح أنه لم تكن لديهم فكرة واضحة عن الاتجاه الذى ينبغى أن يتخذه النظام الجديد ، ولم تكن لديهم سوابق يسترشدون بها ، فكانوا مضطرين إلى الابتداع . فكيف يمكنهم أن يخلقوا أمة تصير أمة حقاً بدون إثارة مخاوف وغيرة ثلاث عشرة ولاية متفرقة ، وكل منها فى الواقع أمة فى حد ذاتها ؟ وكانت الفيدرالية هى جوابهم عن السؤال .

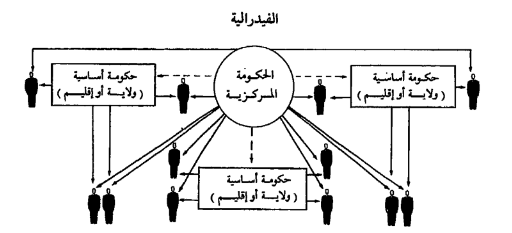
كان بدهياً أنه ينبغى أن يوجد شكل ما من التوزيع الجغرافى للسلطة . فالولايات كانت كيانات سياسية وتاريخية يرجع قيامها إلى العهود أو المواثيق الاستعمارية التى منحها إياها التاج الانجليزى . فلا الوضع التاريخى ولا تفضيلات المواطنين كان من الممكن أن تسمح بأى تحرك صوب حكومة موحدة . ففى ظل « الشكل الموحد للحكومة » ــ الذى كانت بريطانيا وفرنسا تنميانه وتطورانه ، كانت الحكومة مركزية واحدة السلطة الشرعية لحكم الأمة بدون تقسيمات سياسية وسيطة (كانت تسمى ولايات أو أقاليم أو جمهوريات أو ما إلى ذلك) . أجل كان من الممكن أن توجد تقسيمات من نوع ما ولكنها كانت فى جوهرها إدارات تابعة للحكومة المركزية . ومن ناحية أخرى ، كانت الخبرة المتاحة فى ظل شكل آخر موجود يومئذ هو النظام الكونفيدرالى ، ولم يكن موضع رضا . فالنظام الكونفيدرالى أقرب إلى الرابطة بين وحدات مستقلة تقريباً منه إلى حكومة

أمة على نحو ما نتصورها اليوم . فالسلطة الحقيقية فى يد تقسيماتها ، والسلطة المركزية ــ إن كان لها وجود ــ ضعيفة جداً وليست لها ولاية قانونية على مواطنى تقسيماتها .

ولما كانت البدائل الوحيدة القائمة تبدو غير عملية ، لذا اضطر الآباء المؤسسون إلى خلق شكل جديد تمنوا أن يجمع بين الحكومة المركزية النشيطة الفعالة التى يتميز بها النظام الموحد وبين التقسيمات القوية كما تبدو فى الشكل الكونفيدرالى . واتخذ الشكل الجديد اسم « الفيدرالية » ، التى أضفت معنى جديداً على لفظ قديم ، كان فيما مضى مرادفاً للكونفيدرالية . ومفاد الفيدرالية أن المواطن لن يكون رعية لولاية فحسب ــ كما جاء فى مواد الاتحاد الكونفيدرالى ــ ولا رعية حكومة مركزية فحسب أيضاً ، مثل الانجليز ، بل رعية لحكومتين ، هما الولاية والحكومة القومية ، وكل منهما ذات سيادة فى اختصاصها المعين . فالنظام الفيدرالى الأمريكى استبقى ولايات قوية ذات سلطات لا تملك الحكومة القومية إلغاءها ، وأضاف إليها حكومة قومية قوية ذات سلطات آمنة من تصرفات أو أفعال الولايات . وكل مستوى من الحكومة له سلطان مباشر على المواطن الفرد ، وله أن يجبى الضرائب ويفرض العقوبات . والشكل ١ يقارن بين الشكل الفيدرالى للحكم والشكل الموحد والشكل الكونفيدرالى .

يعتبر دستور الولايات المتحدة هو مصدر السلطة لجميع حكومات الولايات . فالدستور يحدد كل من السلطة القومية وسلطة حكومات الولايات ، كما يوضح الشكل ٢ . ويفوض الدستور بعض السلطات للحكومة القومية ، مثل سلطة تطبيق بعض الوظائف القومية كصك النقود ، وإعلان الحرب ، وتنظيم التجارة الداخلية والخارجية . والإشراف على السياسة الخارجية . وهناك بعض السلطات الأخرى التى تفوض للحكومة القومية مثل فرض الضرائب والتشاور فى السلطات القضائية المتفق عليها . وهاتان السلطتان من الممكن أن تمارسهما كل من الحكومة القومية وحكومة الولاية . ويحجب الدستور بعض السلطات عن الحكومة القومية والبعض الآخر عن حكومات الولايات ، كما يمكن أن تحجب بعض هذه السلطات عن كلتيهما . فلا توجد قائمة تحدد سلطات الولايات ، فهذه السلطات تعتبر « محفوظة » ، وتحت التعديل العاشر للدستور ، كل سلطة غير مفوضة للحكومة القومية أو محظورة عن حكومات الولايات ــ تعتبر محفوظة للولايات أو للشعب . ولكل ولاية دستورها الخاص الذى يعطى السلطات لحكومة الولاية فى الإطار الشامل لدستور الولايات المتحدة ، كما يحدد الأساس لممارسة





——← اتجاه السلطة

----← اتجاه السلطة عندما تمارس داخل نطاق معين

الشكل ١ : البنية الإقليمية للحكومات

مثل هذه السلطات . ويجب على قانون كل ولاية أن يتناسق مع دستورها ، وبالتالى يجب على دساتير كل الولايات أن تتناسق مع دستور الولايات المتحدة .

تشتت السلطة : الولايات وأقسامها

فى ظل النظام الفيدرالى لكل ولاية على حدة حكومة كاملة تمارس السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية . وتحت مستوى حكومة الولاية عدد كبير من الحكومات ، يتفاوت عددها فى جميع أنحاء البلاد ما بين ٨٠٠٠٠ و١٠٠٠٠٠ وحدة . وهذه عبارة عن المجالس البلدية ، المقاطعات ، ومناطق المدارس والمناطق الخاصة التى توزع بينها سلطة القرار فى ظل هذا النظام .

والقسم الكبير فى معظم الولايات هو المقاطعة (الكونتية) ، وقد يتفاوت حجمها بين ٩١ ساكناً (فى مقاطعة لافنج بتكساس) وبين مليونين أو أكثر (فى مقاطعة هاريس

الولاية	اختصاصات وسلطات متوازية	الحكومة القومية
تنظيم التجارة داخل الولاية	الضرائب	تنظيم التجارة بين الولايات والتجارة الخارجية
خلق كونتيات أو مناطق للحكم المحلى	تنظيم الصحة والسلامة العامة	
تنظيم الأحزاب السياسية	مراقبة التلوث	إعلان الحرب
تنظيم الزواج والطلاق	حماية المستهلكين	عقد المعاهدات
انشاء نظم التعليم العام	تنظيم المرافق العامة	سك النقود
انشاء دوائر انتخابية	الخ	إلخ
الخ		

الشكل ٢ : يمثل القوى الحكومية فى الولايات المتحدة واختصاصاتها

بتكساس ، ومقاطعة كوك فى إلينوى ، ومقاطعة لوس أنجليس بكاليفورنيا) . وفى بعض الولايات ترجع أصول المقاطعات إلى أيام المستعمرات ، ولديها شعور قوى بهويتها . وفى ولايات أخرى قد توجد مقاطعات جديدة مبتدعة . وهى فى جميع الولايات من خلق حكومة الولاية التى تملك أن تغير حدودها أو مواثيقها كما تشاء وتستخدم المقاطعات كأذرع إدارية . والمقاطعات غالباً لا تستخدم مبدأ فصل السلطات وتحكمها لجنة من المفوضين (تسمى أحياناً « محكمة المقاطعة » مع أنها ليست هيئة قضائية) . وهذه اللجنة ذات طبيعة تنفيذية وتشريعية فى آن واحد . وقد توجد هيئات قضائية أو محاكم بمعنى الكلمة فى المقاطعات أو لا توجد . وإصلاح حكومة المقاطعة مسألة لا تثير الاهتمام وشديدة التخصص ، ولكن هذا الاصلاح تتزايد أهميته ، بعد أن صارت المقاطعات مسئولة عن الإشراف على استخدام الأراضى وتقديم الخدمات الأساسية مثل حماية الشرطة ، والنقل ، والمستشفيات للمقيمين بها ، ولاسيما أن كثيرين منهم قد لا يعيشون فى بلديات تقدم مثل هذه الخدمات . وتعتمد أشد الاعتماد فى إيراداتها على الضريبة على المتلكات ، التى صارت قضية كبرى فى سياسة الاصلاح الضريبى .

وفى جميع الولايات توجد بلديات ، تتفاوت بين البلديات ــ المدمجة العملاقة التى لها مواثيقها ــ مثل دترويت ــ وبين المدن الصغرى التى تخضع بلدياتها للقانون العام ، بل هناك بلدان أصغر من هذه ، وقرى ليست لبلدياتها سلطات خاصة . وتعتمد فى كثير من الأحيان على المقاطعات والمناطق الخاصة لمدها بالخدمات . وتعمل المدن عموماً فى ظل مواثيق ممنوحة من الولايات تحدد لها سلطاتها ومسئولياتها . وتميل إلى أن يكون لها شكل من أشكال الحكومة الثلاثة . فالشكل الذى هو عبارة عن مجلس مفوضين تتضاءل أهميته ويبدو أنه فى طريقه إلى الزوال . وليس به أى فصل للسلطات . والمفوضون المنتخبون ، يحكم كل واحد منهم إدارة فى حكومة المدينة ، ويجتمعون معاً على شكل لجنة أو مجلس تشريعى ، يصدر لوائح المدينة . فمثلاً قد ينتخب الناخبون مفوضاً للإيرادات ، ومفوضاً للأشغال العامة ، ومفوضاً للأمن العام . فلكل منهم وظيفة تنفيذية محددة . ولكن كل واحد منهم بوصفه عضواً فى لجنة المفوضين يكون أيضاً أحد مشرعى المدينة . ومن متاعب هذا الشكل من الحكومة البلدية أن كل عضو فى لجنة المفوضين له قاعدة سلطة فى الجهاز التنفيذى للمدينة ، كأنما هناك عدة عمد ، كل منهم له سلطانه المستقل . والحافز على التعاون بينهم جد قليل .

والشكل الأقرب شبهاً بحكومة الولاية الأمريكية والحكومة الوطنية الأمريكية هو

شكل « مجلس العمدة » الذى يكون فيه العمدة منتخباً انتخاباً مستقلاً كى يرأس الفرع التنفيذى ، وهناك أيضاً مجلس منتخب أو لجنة من النواب تتكون منهم الهيئة التشريعية . والشكل الذى يسمح بوجود « العمدة القوى » يحتذى حذو النمط القومى . والعمدة يعين رؤساء الإدارات الكبرى ، وله حق الفيتو على قرارات المجلس . أما فى الشكل الذى يكون فيه « العمدة » ضعيفاً ، فالمجلس هو الذى يعين رؤساء الإدارات ، والعمدة يفتقر إلى حق الفيتو ، ويميل المجلس للسيطرة على حكومة المدينة ، مع أن العمدة يمثل بؤرة المسئولية السياسية . ونظام « مجلس العمدة » موجود فى معظم المدن الكبرى . والرئيس المنتخب للجهاز الإدارى يتيح للناخبين أن يوجهوا اللوم للسياسات التى يكرهونها ، وقد « يطردون الأوغاد من مناصبهم » . وأسلوب انتخاب نواب أو أعضاء مجلس على حسب الأحياء والمناطق يتيح لمجموعات سلالية أو عنصرية أو من ذوى الدخل المعين أن ينتخبوا من يعتقدون أنهم سيمثلون مصالحهم . وطريقة « مجلس العمدة » تتيح على الأقل إمكان تمثيل الأقليات الكبيرة العدد التى توجد فى المدن الكبيرة .

وأسلوب « المجلس / المدير » يعكس جهود المصلحين بعد منعطف القرن بقليل لتنظيف السياسة الحضرية ، وتقليل امكانات الفساد وعدم الكفاءة وهيمنة المدير أو الرئيس . وفى الأصل كانت الفكرة أن الإدارة عملية حيادية ويمكن أن تكون منفصلة عن وضع السياسة أو الخطة . . ولكن المعترف به حالياً بوجه عام أن الإدارة ليست محايدة سياسية وأن تفسير السياسة أو الخطة على يد الإداريين يؤثر بشدة على العملية السياسية . وفى هذا الشكل ينتخب الناخبون مجلساً للمدينة ، يستخدم بدوره مديراً للمدينة ، يغلب أن يكون مدرباً على الإدارة العامة ، لكى يدير الإدارات التنفيذية . أما المجلس ، بوصفه الهيئة التشريعية البلدية فيصدر اللوائح ويضع السياسات الإدارية العامة الإجمالية ، ويتولى المدير الإشراف على تنفيذها . وللمجلس أن يعزل المدير فى أى وقت ولأى سبب . ولذا يتحاشى مديرو المدن الحذرون القيام بأى دور سياسى فعال أو إيجابى فى المدن ، ولكن طريقتهم فى تسيير الجهاز التنفيذى الحضرى جزء من العملية السياسية . وتتزايد شعبية شكل حكم « المجلس / المدير » ولاسيما فى المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم المتجانسة نسبياً . ومعظم الاصلاحيين وكثيرون من علماء السياسة يميلون إليه لأن تمهين الإدارة يشجع الكفاءة ويقلل من المحاباة السياسية السافرة التى كثيراً ما تتسم بها المدن التى تحكمها طريقة « مجلس العمدة » . ولكن ما من شكل من

هذه الأشكال يمكن أن يضمن نظافة حكم المدينة . ويكفى أن نذكر أن كنساس سيتى فى ولاية ميسورى احتفظت بطريقة « المجلس / المدير » على امتداد معظم الفترة التى سيطرت فيها عصبة « بندرجاست » الشائنة عشرات السنين .

ويذهب نقاد حكومة « المجلس / المدير » إلى أنها ليست شبيهة بالإدارة التجارية ، بل هى تجنح إلى العمل لمصلحة رجال الأعمال والصفوة . فالناخبون لا يختارون مباشرة إدارة المدينة ويجدون صعوبة فى توجيه اللوم على السياسات التى قد لا يحبونها . ولكن الطريقة النمطية فى اختيار أعضاء المجلس من المدينة بأكملها كوحدة واحدة لا بحسب الأحياء والمناطق تترك الأقليات غير ممثلة فى المجلس . وقد اعترفت بهذا المحاكم الفيدرالية التى أبطلت مثل هذه الانتخابات لمجالس بعض المدن ، على أساس أن الانتخاب المطلق يحرم الأقليات من التمثيل وهو من حقهم . كذلك تجد المدن تلك العادة المرعية فى انتخاب المجلس على أساس غير حزبى عادة مزعجة ، مما يستبعد معه هزيمة أصحاب الضغوط والنفوذ لأن عملية الانتخاب تجنح إلى أن تكون عندئذ بعيدة كل البعد عن التنظيم ، بل إن معظم المواطنين لا يهتمون بالتصويت .

وأيا كانت مواطن القوة أو مواطن الضعف فى طريقة « المجلس / المدير » ، فهى فى كثير من الأحيان تعمل بنجاح كبير ، ولاسيما فى المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم . ولما كان مزيد من المدن يتخذ هذه الطريقة ، فالظاهر أنها « موجة » المستقبل ، اللهم إلا بالنسبة لمناطق المدن الكبرى والعواصم . وبعض المدن اتخذت شكلاً هجيناً يجمع بين النمط النموذجى لفصل السلطات وبين وجود مدير محترف . والمدير فى هذا الشكل ، أو الموظف الإدارى الأكبر يقدم تقاريره للعمدة لا إلى المجلس . ولأن العمدة هو الذى يولى المدير ويعزله ، فهناك « مهنية » . ومع هذا يستطيع الناخبون أن يعبروا عن آرائهم مباشرة بالتصويت للإبقاء على إدارة المدينة أو تغييرها ، بالتصويت مع العمدة أو ضده .

والمدن ، من حيث هى وحدات من الحكومة ، لها عادة مسئوليات أساسية فى تقديم الخدمات من قبيل التعليم ، والرعاية الصحية ، والشرطة ، والحماية من الحريق ، وأنواع الرفاهة من قبيل الحدائق العامة ، والمتاحف ، ووسائل الترفيه . وتجمع الأرصدة لهذا الغرض من الضرائب على الدخل وعلى المبيعات ، وبالاقتراض ، وتلقى المعونة من الولاية ومن الحكومة الفيدرالية . وكثير من أقدم وأكبر المدن فى الولايات المتحدة تكاد تنهار تحت وطأة المسئوليات الاجتماعية المتزايدة وانكماش الموارد من الضرائب ، لأن

السكان ينتقلون إلى مناطق الضواحى إلا أنهم يرغبون فى الوقت نفسه فى الحصول على المزايا الحضرية بلا انقطاع . ومن أمثلة ذلك ما أوشك أن يكون إعلان إفلاس مدينة نيويورك فى سنة ١٩٧٦ ، ومدينة كليفلند فى سنة ١٩٧٨ / ١٩٧٩ . ويبدو أن عدداً آخر من المدن معرض للانزلاق إلى الإفلاس ويمكن أن تتردى فى الهاوية ما لم يطرأ على السياسة الحضرية تعديل يتمثل فى إعادة بناء أساسية للسلطة السياسية ومسئولياتها .

وبالإضافة إلى هذه الوحدات الحكومية هناك شبكة من الدوائر المدرسية والمناطق الخاصة . فالدوائر المدرسية لها مجالس إدارة منتخبة ، وقد وجدت منذ زمن طويل . وتستمد الكثير من مواردها من الضرائب على الممتلكات وإصدار السندات (التى هى فى حقيقتها قروض لابد أن يقرها الناخبون) . والخدمات من قبيل الإمداد بالمياه والصرف الصحى والصيانة والنقل يزداد الميل إلى تكليف المناطق الخاصة بها أيضاً . ولهذه المناطق أن تفرض الضرائب وتنفق وتقترض المال . ولأن هذه المناطق الخاصة تملك الولاية خلقها أو إعادة بنائها (أى تعديل بنيتها) ؛ بسهولة كلما دعا الأمر إلى ذلك ، فهى تتيح حلولاً سريعة للمشكلات الطارئة . ويمكن أن تحكم بمجالس إدارة إما معينة وإما منتخبة . وفى بعض الأحيان تكدس المناطق الخاصة سلطات هائلة تعرقل الوحدات السياسية الأخرى . وأبرز مثال لذلك هيئة ميناء نيويورك ، فهى بالفعل إدارة « بين الولايات » . وكانت فى وقت ما تحت قيادة « روبرت موزس » وتهيمن فعلاً على شئون النقل بالمدينة . والواقع أنه عن طريق نظام مخطط بعناية من مجالس الإدارة والهيئات المتشابكة ــ وكثيراً ما كانت تحت إشراف وهيمنة موزس نفسه ــ صار الشكل الأساسى لمدينة نيويورك والجانب الكبير من الولاية ــ فى صورة الحدائق العامة والطرق والإسكان ــ تحت سيطرة موظف فرد غير منتخب لمدة تقارب الخمسين سنة . ومحاسبة المناطق الخاصة مسألة أخرى شائكة وإن كانت ضيقة النطاق إلى حد ما . وهناك أيضاً حاجة إلى تنسيق أنشطة عددها وأنواعها المتزايدة باستمرار .

وجميع هذه الأقسام خاضعة للولاية على نحو ما ، الأمر الذى يجعل علاقتها بالولاية مختلفة عن علاقة الولاية والحكومة الفيدرالية (وإن كان من الممكن أحياناً ــ على نحو ما اكتشفه موزس ــ إذ جعل وضع هذه الأقسام حصيناً بربطها بسلطة محمية دستورياً مثل سلطة إصدار السندات) . والواقع أن الولايات نظم موحدة أساساً ، ويمكن أن تقوم بوظائفها جيداً بلا تغيير إذا حدث أن اختفى الاتحاد الفيدرالى فجأة . وكثير من الولايات أكبر مساحة وأكثر فى عدد السكان من معظم الأمم المستقلة . ومسئوليات حكم

ولايات مثل كاليفورنيا وبنسلفانيا وإلينوى وتكساس ونيويورك ـ فيما عدا الشئون الخارجية ـ أضخم بمراحل من حكم هولنده أو الدنمرك أو بلجيكا . ومع هذا ، ففى ظل النظام الفيدرالى ثمة سلطة أخرى ـ هى الحكومة القومية ـ تحكم أيضاً نفس الأراضى التى تحكمها الولاية . وبموجب الدستور ، ليس لأى من الطرفين أن يجور على سلطات الطرف الآخر ، وبوجه عام ظلت هذه العلاقة موضع احترام ، وإن كان هناك قدر كبير من الشد والجذب والتذمر حول البيروقراطيين العدوانيين من واشنطن أو المحليين ذوى الصلابة الذين يتدخلون فى تصريف أمور الطرف الآخر .

ومثل هذا النظام الشديد التعقيد يحتاج إلى نوع من التدبير المنظم الفعال لتسوية النزاعات ، لا بين الولاية والحكومة القومية فحسب ، بل بين الولايات المتجاورة أيضاً . وهذا الجهاز المنوط بذلك هو نظام المحاكم الفيدرالية ، وعلى الخصوص محكمة الولايات المتحدة العليا . والحكومة القومية هى السلطة القصوى ما ظلت داخل حدود سلطتها التى حددها الدستور . فبموجب نص المادة السادسة منه تعد القوانين الفيدرالية والمعاهدات الفيدرالية « القانون الأعلى للبلاد » بشرط ألا تتناقض مع الدستور كما تفسره المحكمة العليا . وهكذا يكون أى قانون من قوانين الولاية ـ مهما كان فى حدود سلطتها أن تسنه ـ باطلاً إذا ما تعارض مع القانون الفيدرالى .

التوازن المتغير للفيدرالية

لم يبق اليوم إلا القليل من السلطة الخالصة لاختصاص الولايات لأن تفسيرات المحكمة العليا للدستور ، والتى بدأت مباشرة بعد إنشاء الأمة ، كانت تتجه باستمرار إلى التوسّع فى السلطة القومية . والولايات اليوم تضع سياساتها الضريبية الخاصة ، وتمارس سلطات الشرطة ، وتنشىء نظمها التربوية والصحية والترفيهية . وحتى فى هذه الأنشطة التقليدية للولايات توجد مشاركة فيدرالية عن طريق تقديم المعونات ، وهى أضخم مصدر للإيراد لأى ولاية ، الأمر الذى يقتضى أن تتوافق وظائف الولاية وتصرفاتها مع المعايير الفيدرالية . وكذلك يجب أن تتفق الوظائف الخالصة للولاية مع مقتضيات الدستور ، الأمر الذى يجعل للمحاكم الفيدرالية الولاية القضائية عليها فى مواقف معينة .

وليس معنى هذا أن الفيدرالية على شفا الموت أو أن الولايات ليست ذات بأس

أو ليست كيانـات سياسية مزدهرة . فحكومات الولايات تنمو بمعدل سريع ، وتؤدى باستمرار مزيداً من الأعمال ، مثلها فى هذا مثل الحكومات المحلية والقومية .

وللولايات اليوم هويتان ، فهى كيانات حكومية ذات سلطات ومسئوليات خاصة بها ، وتقوم تطوعاً بدور الأذرع الإدارية لكثير من البرامج التى تتعاون فيها الولاية مع الاتحاد الفيدرالى . وأى شخص يعتقد أن الحكومة القومية تتجاهل الولايات ، أو تسعى لانقـاص سلطاتها كلما أمكنها هذا ، فعليه أن يقضى بعض الوقت فى وكالة فيدرالية بواشنطن . فأقل تلميح إلى أن إجراء ما قد يثير سخطاً عريضاً بين وكالات الولايات كفيل بأن يجعل البيروقراطيين الفيدراليين يهرولون إلى الولايات لاصلاح الموقف وتبريره .

والـبرامج الداخلية الفيدرالية الخالصة قليلة جداً ، ومعظم هذه البرامج تتطلب إسهـام الـولاية وتعـاونها الفعال . ومع أن التعميمات خطرة ، إلا أنه يمكن أن نقول باطمئنـان إن الـوكالات الفيدرالية ــ عموماً ــ مفرطة الإحساس برغبات الولايات ، ويندر أن يكون إحساسها بها أقل من اللازم . وهذا الوضع هو الذى سمح باستمرار أمور من قبيل التمييز العنصرى فى المدارس العامة والممارسات الانعاشية غير العادلة على أساس التحيز السائد فى الولاية أو المنطقة . وقد سمح تقاعس الكونجرس عن التصرف فى كثير من الأحيان لمثل هذه الانتهاكات لمقتضيات الدستور أن تستمر إلى أن تضطر المحاكم الفيدرالية للتصرف . وحتى بعد أن تنشط المحاكم والكونجرس للعمل ، يمكن أن يؤخـر تهيب البـيروقراطية ونقص الاهتمام ، أو العداء الخفى من جانب الإدارة ، تصويب الأخطاء لأمد طويل .

إن المبـدأ الفيدرالى غائـر الجـذور فى المؤسسـات الحكومية الأمريكية . فمجلس الشيوخ ــ حيث لكل ولاية تمثيل متساو مع تمثيل الولايات الأخرى ــ يعبر عن أنقى أشكال الفيدرالية . ولكن المؤسسات الأخرى الحكومية (فيما عدا المحكمة العليا دون سواها) تعكس المبدأ الفيدرالى بدرجات متفاوتة . فمجلس نواب الولايات المتحدة ــ مثلاً ــ قصد به أن يمثل الشعب ، لا الولايات ، ولذا يوزع النواب على الولايات على أساس عدد السكان . ومع هذا فلأن كل ولاية ــ مهما صغرت ــ من حقها أن تمثل بنائب واحد على الأقل ، فمعنى هذا أن « فرع الشعب » ، وهو مجلس النواب ، لابد أن يعكس وجـود الـولايات إلى حد ما . وهيئة ناخبى الرئيس لها أساسها من داخل الولايات أيضاً ، فتعكس كلاً من حجم السكان والولايات كوحدات قائمة ، لأن كل ولاية من حقهـا أن يكـون لها عدد من الأعضاء الناخبين للرئيس مساو لأعضائها فى

الكونجرس . وإذا فشلت هيئة ناخبى الرئيس فى اختيار الرئيس ، انتقلت مهمة هذا الاختيار إلى مجلس النــواب بحيث يكــون لمنـدوبى كل ولاية ــ بصرف النـظر عن حجمها ــ صوت واحد فقط . والأحزاب السياسية نفسها قائمة على أساس الولاية ، وهى أقوى بكثير على مستوى الولاية والمستويات المحلية مما هى على المستوى القومى . ولـذا فإن توازن القـوى أو السلطات وإن كان قد مال كثيراً صوب الحكومة القومية ، إلا أنه ليس من المحتمل أن يكون النظام الفيدرالى فى طريقه إلى الزوال .

ولكن هل هذه الحيوية الفيدرالية شىء حسن ؟ وهل عاشته الفيدرالية طويلاً بدون جدوى ؟ . بعض العلماء يعتقدون هذا ، ولكن آخرين يخالفونهم بشدة . صحيح أن للفيدرالية عيوباً معينة . فمن الممكن ــ مثلاً ــ أن يوجد تفاوت كبير بين قوانين ولاية وقوانين ولاية أخرى . وسائقو الشاحنات بين الولايات شديدو التنبه لهذه السمة لأنهم حتمـاً سيواجهـون الشروط المتباينة فى الوزن والارتفاع والطول والاتساع فى كل ولاية يخترقـونها ، ويقفونهم فى كل ولاية للتأكد من استيفائهم للشروط . والتباين فى قوانين الطلاق سبب نزاعات فى الماضى ، وهناك حالات كان فيها الزوجان يعدان مطلقين فى ولاية ما وغير مطلقين فى ولاية أخرى . وعلى وجه العموم ، ورغم كل شىء ، فالفقرة التى تتحدث عن « الإيمان الكامل والثقة » فى المادة الرابعة من الدستور تضمن أن مثل هذه العيوب لن تتجاوز الحد الأدنى ، وفى الظروف العادية يجب أن تعترف كل ولاية بتصرفات وقرارات الولايات الأخرى .

بيد أن نقاد الفيدرالية تبدو حججهم قوية عندما يقولون أن وجود الولايات سمح بجعل المظالم ــ مثل التفرقة العنصرية وانتهاكات عديد من الحقوق والحريات المدنية ــ أبدية ، لأن لائحة الحقوق لم تقيد تصرفات وأفعال الولاية . ومن جهة أخرى بدأت التفرقة إما لأن الحكومة القومية لم تكن معينة أو مهتمة بذلك ، أو لأنها كانت متعاطفة مع التعصب الأعمى . وفى مثل هذه الظروف كان من الممكن أن توجد هذه المثالب على أسـاس المناطق فى دولة موحدة . فهناك مثلاً قرار المحكمة العليا الذى أباح لولايات الجنـوب ومنـاطق الحـدود أن تصبـح تمييزية تمامـاً ، وذلـك فى دعـوى « بليسى ضد فرجسون » (سنة ١٨٩٦) أى بعد مدة طويلة من إقرار التعديل الرابع عشر ، الذى كان من بين أهـدافه الوقاية من عدوان الولاية على الأقليات العنصرية . وفضلاً عن هذا ، فإن « منطقة كولمبيا » اقرّت التمييز العنصرى رسمياً إلى وقت متقدم فى القرن العشرين ، إلى أن جاءت رئاسة « وودرو ويلسن » . وينسحب هذا أيضاً على انتهاكات

الـولاية للحقـوق والحـريات المـدنية الأخـرى . فإذا كان هذا ــ شأنـه شأن التمييز العنصرى ــ مما سمحت به المحكمـة العليا والكـونجـرس والـرئيس ، وأقـره الشعب أو تسامح فيه ، فليس إذن النظام الفيدرالى ــ فيما يبدو ــ هو علته ، بل المواقف وأنماط السلوك العامة هى المسئولة .

وجاء قسط من السخط على النظام الفيدرالى من جانب من رأوا فى الحكومة القومية فى الستينات القوة الرائدة للعدالة والحقوق المدنية والحريات المدنية فى النظام السياسى الأمريكى . وهذا الفهم لدور الحكومة القومية فى تلك الفترة صائب ، وكذلك القول بأن لولايات كثيرة طابعاً رجعياً على امتداد فترات كثيرة من التاريخ الأمريكى ، ولاسيما فى الخمسينات والستينات . ولكن أخفى من ذلك على الناس ذلك الدور الذى قامت به حكومات كثير من الولايات نفسها فى سبق الحكومة القومية فى مجال العدالة ، والحقوق المدنية ، والحريات المدنية ، وفى تعضيد وإنجاز برامج اجتماعية واسعة النطاق .

ويوجد مثال لذلك فى محاكم هذه البلاد . فالمحاكم العليا فى ولايات كثيرة تعد الآن سابقة أو متقدمة على محكمة الولايات المتحدة العليا فى أمور كثيرة . ولم يكن هذا هو الشأن على الدوام . فتحت رئاسة كبير القضاة إيرل وارين ، الذى كان الرئيس ايزنهاور قد عينه فى سنة ١٩٥٣ ، كانت المحكمة العليا شديدة التجديد . وقد تقاعد وارين فى سنة ١٩٦٩ ، وجاءت تعيينات نيكسون بحيث غيرت طابع المحكمة ، فرفضت فى كثير من القضايا الاتجاه التحررى الذى كان بارزاً جداً قبل ذلك . وبسبب هذا نجد محاكم ولايات كثيرة ــ بما فى ذلك ألاسكا وهاواى ومين متشيجان وداكوتا الجنوبية ــ تظهر نزعة تجديدية فى موضـوعـات معينـة بحيث تفـوقت فى هذا على المحكمـة العليا الحالية . أما المحكمة العليا لولاية كاليفورنيا فالواقع أنها منذ أمد طويل تعد ــ فى نظر كثير من فقهاء القانون ــ سابقة فى التجديد للمحكمة القومية بكثير ، فى أحكام عديدة ، مثل قرارهـا بمنـع عقـوبـة الإعـدام . وقـررت هى ومحكمة نيوجيرسى أن الضرائب على الممتلكات ــ فى ضوء دستورى الولايتين ــ وسيلة غير عادلة لتمويل المدارس العامة ، مع أن محكمة الولايات المتحدة العليا تواصل رفض مثل هذه المطالب القائمة على أساس الدستور القومى .

وكـذلك كانت ولايات كثيرة أسبق من الحكومة القومية أيضاً من وجوه أخرى . فولايات مثـل مينيسـوتـا وكـولـورادو أصـدرت تشريعاً يؤكد الحقوق المدنية للأقليات العنصرية قبـل مدة طويلة من صدور أول تشريع هام فيدرالى للحقـوق المـدنية سنة

١٩٦٤ . وسمحت ولاية وايومنج للنساء بحق التصويت قبل التعديل التاسع عشر بثلاثين سنة . وتوجد اليوم خلافات بين الحكومة القومية وحكومات الولايات التى ترغب فى جعل مستويات معينة للصحة والأمان أعلى مما تتطلبه واشنطن . فمثلاً حاولت الحكومة الفيدرالية أن تمنع الولايات من المطالبة باشتراطات أمان لمولدات الطاقة النووية أشد صرامة وتدقيقاً من تلك التى تشترطها لجنة تنظيم الطاقة النووية (وكانت تسمى من قبل لجنة الطاقة الذرية) لأن مقاييس هذه اللجنة كانت هدفاً لانتقاد بعض الولايات والعلماء البارزين الذين اعتبروها متهاونة تهاوناً خطراً . . وقد حدث موقف بأركانساس فى سنة ١٩٨٠ يدل بوضوح على أن الحكومة الفيدرالية يمكن أن تتراخى فى أمور متعلقة بالصحة العامة والسلامة العامة . فقد أصدرت إدارة الصحة بهذه الولاية أمراً يحرم على محطة نوويةلتوليد الطاقة إطلاق الغاز المشع فى الجو ، على النحو الذى طلب مسئولو هذه المحطة الموافقة عليه . وتحدى هؤلاء المسئولون أمر وكالة الولاية وأطلقوا المادة المشعة . وكان التبرير أنهم فى حماية الإرشادات الفيدرالية التى تبيح هذا الإطلاق . وتدخلت الوكالات الفيدرالية أيضاً لتمنع بعض الولايات من أن تفرض بالإجبار قيوداً على الضوضاء فى المطارات التى تتجاوز المستويات الفيدرالية ، أو من أن تحتم أن تكون أغذية الهامبرجر والسجق الساخن من نوعيات أعلى من التى تشترطها الحكومة الفيدرالية (التى تسمح بأن تكون معظم مكونات هذه الأطعمة من الدهن والماء) . ومن السهل إيراد أمثلة محققة لإكراه الحكومة الفيدرالية للولايات المتصلة فى تشددها على التساهل فى سياساتها والانقياد لدستور الولايات المتحدة . ومن السهل أيضاً غض النظر عن أمثلة أخرى كانت فيها الولايات متقدمة على الحكومة الفيدرالية ، التى أخرت فى بعض الأوقات تطوير السياسات التقدمية داخل الولايات .

وقد اتهم النظام الفيدرالى بأنه مرتبك وغير فعال . وهذا صحيح . ولكنه ليس بالضرورة ضاراً . فالحكومة المسرفة فى فاعليتها يمكن أن تكون خطرة . ولئن كان الإفراط فى عدم الفاعلية من الممكن أن يخلق مشكلات اجتماعية وسياسية رهيبة ، فذلك أيضاً ما يمكن أن يسببه الإسراف فى الفاعلية أو الكفاءة . فالفيدرالية وسيلة أخرى لفصل السلطات الحكومية بحيث لا تكون كلها فى مكان واحد . ومن المحتمل ــ كما يعتقد أنصار الفيدرالية ــ أن ارتباكات الفيدرالية يمكن أن تجعل من الصعب على قائد سياسى ينوى أن ينتهك القيود الدستورية على سلطته أن يحصل على سيطرة استبدادية (دكتاتورية) . وصحيح أيضاً ــ كما يقول النقاد ــ أن الفيدرالية تجنح إلى

تعطيل برامج اجتماعية كثيرة تدعو الحاجة إليها بسبب النزاعات حول من يفعل ماذا .

وبعض مؤيدى الفيدرالية يؤكدون أنها تساعد على جعل إدارة البرامج أقرب إلى الشعب لأن معظم البرامج الفيدرالية تدار عن طريق الولايات . وهذا يتفق مع وجهات نظر المنظرين الديمقراطيين الأوائل ، الذين كانوا يعتقدون أن الشعب خليق بأن يكون أكثر اهتماماً بالحكومات المحلية وحكومات الولايات ، وأن يكون أقدر على تعقب أنشطتها . ولسبب ما لم يثبت أن هذا صحيح ، ذلك أن ارتفاع نسبة الفساد والرشوة فى كثير من حكومات الولايات والحكومات المحلية يؤكد الافتقار العام للاهتمام بها ، مثلما ثبت أن التصويت عندما تكون قضايا قومية فى كفة الميزان ــ ولاسيما انتخابات الرئاسة ــ يجتذب عادة نسبة من الناخبين أعلى بكثير مما تجتذبه الانتخابات الأخرى . ومن المشكوك فيه أن يكون المواطن العادى أفضل إطلاعاً وأوفر معلومات بشأن برنامج محلى أو برنامج خاص بالولاية ، منه بشأن برنامج تديره واشنطن مباشرة .

ومن المزايا القيمة للفيدرالية أنه بوسعها أن تمد بالخبرة السياسية على مستوى الولاية أو الوحدة المحلية القادة القوميين فى المستقبل كما يمكنها أن تسمح للولايات بتجريب وتقييم بعض البرامج قبل أن تتبناها الولايات الأخرى أو الأمة بأسرها . فعندما تبنت الحكومة القومية الضمان الاجتماعى بقانون فى سنة ١٩٣٥ على سبيل المثال تضمن هذا القانون بنداً لمساعدة كبار السن لمعاونة الولايات على صرف معاشات للمسنين من المحتاجين لهذه المساعدة ، وكانت ولاية ويسكونسن قد شرعت فى صرف هذه المعاشات قبل ذلك بعشرات السنين قبل أن تتبعها فى ذلك عدة ولايات أخرى ، وبذلك قدمت الخبرة التى انتفع المخططون الفيدراليون بها واعتمدوا عليها .

وأهم وأبرز مزايا الفيدرالية أنها يمكن أن تكيف المتطلبات الحكومية بالظروف المحلية أو الخاصة بالمناطق . ويصدق هذا بخاصة فى الأقطار التى فيها تجمعات عنصرية أو لغوية أو دينية متمركزة فى مناطق محددة . وعلى وجه الإجمال لا توجد فى الولايات المتحدة تجمعات موزعة حسب المناطق من هذا النوع (وإن كان من الممكن أن تبرز مناطق تغلب عليها تجمعات تتكلم الأسبانية) ، ولكن هناك اختلافات ثقافية جوهرية بين مناطق قامت أساساً على أسس عنصرية أو غير ذلك من الفوارق . فتكساس مثلاً مختلفة جداً عن فرمونت . ويبدو أيضاً أن الفيدرالية لها بعض المزايا بسبب ضخامة حجم الأمة ، الأمر الذى يجعل نوعاً من التقسيمات الإدارية يكاد يكون ضرورياً .

وينبغى أن يكون واضحاً أن النظام الفيدرالى الأمريكى نما وتطور إلى حد أنه يصعب على مؤسسيه أن يتعرفوا عليه . وكانت عملية هذا التطور طويلة ، ولم يحدث تطور ضخم مفاجىء إلا مرة وحيدة مأسوية ، هى الحرب الأهلية . ومن المتوقع أن نظاماً أريد له أن يكون تجديداً أو ابتكاراً ، وكان نتيجة لحل وسط (عملى) خليق بأن يتغير تغيراً كبيراً . لا فى الأمة التى اكتسبت الخبرة به فحسب ، بل لتغير ظروف الحياة بمرور الزمن . والظاهر أن من صاغوا الدستور توقعوا ذلك فصاغوا النصوص الخاصة بالنظام الفيدرالى فى تلك الوثيقة فى ألفاظ عامة جداً ، سمحت بتشجيع التغيير . ومع أن النظام توسع ونضج ، إلا أنه ظل فيدرالياً حقاً . فثمة حكومات قوية للولايات لا تستطيع الحكومة القومية القضاء عليها ، وتحتفظ الولايات بسلطات آمنة من تدخل الحكومة القومية ، وكذلك لا يمكن لحكومات الولايات أن تقضى على الحكومة القومية ، ولا أن تجور على سلطاتها . وفى البداية أكدت بعض الولايات حقها فى « إبطال » سلطان القوانين الفيدرالية داخل أراضيها ، أو استخدام سلطة الولاية لحماية المواطنين من الحكومة الفيدرالية . ولم يحدث قط قبول قانونى لهذه المعتقدات ، وقضت عليها الحرب الأهلية تماماً . ومن المؤكد أن بعض الولايات الجنوبية بعثتها من قبرها بعد أن حرمت المحكمة العليا التمييز العنصرى فى المدارس ، ولكن ذلك كان مجرد تظاهر بالقوة من جانب نفر ضئيل من موظفى الولايات .

وما كل أمة يقال على الورق أنها فيدرالية تنطبق عليها المعايير المذكورة آنفاً . وهناك دول فيدرالية كثيرة فى العالم إلى جانب الولايات المتحدة ، مثل كندا ، واستراليا ، وسويسرا ، ونيجيريا ، وجمهورية ألمانيا الفيدرالية (ألمانيا الغربية) ، وإن كانت الولايات المتحدة تتفوق عليها جميعاً من حيث اتساع فيدراليتها ، ولاسيما من حيث تمتعها بنظام قضائى فيدرالى حقيقى . وهناك أمم أخرى ذات بنية فيدرالية ولكنها ليست فيدرالية حقيقية من حيث الممارسة . فالبرازيل مثلاً تقلبت ــ طبقاً للحكومة التى تملك السلطة ــ بين الدولة الفيدرالية ، وبين الدولة التى تمحو حكومتها القومية معظم ــ إن لم يكن كل ــ السلطة من الولايات . ومع هذا تبدو بنيتها الرسمية مماثلة لبنية الولايات المتحدة . والاتحاد السوفييتى حالة أخرى مثيرة للاهتمام . فكل جمهورية أساسية يضمن لها الدستور السوفييتى استقلالاً ذاتياً ، ولكن الدستور يبيح للحكومة المركزية أن تحتفظ بإشراف محكم ، لدرجة أنها هى التى تقر موازنات الوحدات الأساسية . ولهذا فإنه برغم أن البنية ذات تصميم فيدرالى حقيقى ، وبرغم أن الكثير من البنود الدستورية والقانونية

الرسمية تحتفظ فى الظاهر بالبنية الفيدرالية ، إلا أن النظام السوفييتى فى كثير من جوانبه يعمل وكأنه يكاد يكون حكومة موحدة .

نمو السلطة القومية

فى السنوات الباكرة لنشأة الأمة نجم خلاف كبير فى الرأى بين أنصار البنية الصارمة للدستور ــ وهم أولئك الذين اعتقدوا أن سلطات الحكومة القومية كانت محدودة بتلك السلطات التى خصصها الدستور بالنص ــ وبين أنصار البنية المرنة للدستور ــ وهم الذين ذهبوا إلى أن الدستور نفسه « يتضمن » سلطات معينة يمكن استنتاجها من السلطات المنصوص عليها . وكان أنصار البنية الصارمة أو الجامدة بزعامة جيفرسون يصرون على أنه من الخطورة بمكان قبول التفسيرات المستنبطة التى كان يقدمها باستمرار أنصار البنية المرنة بزعامة هاملتون .

وقد تفجر النقاش واحتدم بكل عنفوانه عندما اقترح هاملتون ــ بوصفه سكرتير (وزير) الخزانة ــ أن تصدر الحكومة القومية قراراً بانشاء بنك قومى . وفى سنة ١٧٩١ طلب الرئيس واشنطن من جيفرسون ــ وزيره للشئون الخارجية ــ أن يعد مذكرة برأيه فى دستورية إنشاء هذا البنك المقترح . ورأى جيفرسون أنه لا وجود فى أى موضع من الدستور لما يخول للحكومة القومية إصدار مثل هذا العهد أو الترخيص به ، وأن إصداره من شأنه أن يوسع سلطاتها إلى أكثر مما قصده الدستور . وأصر على أن الحكومة مقيدة بتلك السلطات المحددة بالنص فى الدستور . ورداً عليه ، أعد هاملتون وثيقة محكمة الاستدلال تبرر الاعتقاد بوجود « سلطات ضمنية » ، وقال إن أى سلطة تضمنها الدستور كانت موجهة صوب غاية ، وأن أى وسيلة من الوسائل التى تفضى إلى هذه الغاية ــ ما لم ينص الدستور صراحة على تحريمها ــ فهى مباحة أيضاً وقبل واشنطن حجة هاملتون . ولما أقر الكونجرس إنشاء البنك ، وقع واشنطن القانون وأصدره .

ومع أن الحكومة القومية أنشأت بنكاً ، إلا أن الخلاف فى الرأى على صرامة بنية الدستور فى مقابل مرونته استمر ، ولكن جيفرسون ، عندما صار رئيساً ، استخدم نظرية « السلطات الضمنية » لتبرير أمور من قبيل إلحاق أراضى لويزيانا فى سنة ١٨٠٣ وحظر التجارة الخارجية فى سنة ١٨٠٧ . وكلما ثار أى شك فى الحصيلة النهائية للخلاف تولت المحكمة العليا حسم الأمر ، وصدرت عدة أحكام بنفوذ كبير القضاة العظيم جون

مارشـال قوت سلطات الحكـومة القومية وشجعت الاتجاهات القومية . وقد ورد تعبير المحكمة الكلاسيكى عن تفضيلها لرأى هاملتون فى سنة ١٨١٩ فى دعوى « ملك كولوخ ضد ميريلند » ، فكتب كبير القضاة ما يقطع بأن الحكومة وإن كانت مقيدة السلطات بصرامة ، إلا أنه مادام هدف تصرفها دستورياً فجميع الوسائل المؤدية إلى هذه الغاية ، مادامت متفقـة ومتجـانسـة مع هذه الغاية ، فهى غير ممنوعة دستورياً ، وهى بالتالى دستورية . وهذا القرار الفاصل الذى أنكر على ولاية ميريلند سلطة تحصيل ضريبة من فرع بنك الولايات المتحدة ، صار تثبيتاً راسخاً للقانون الدستورى الأمريكى .

وكانت الحرب الأهلية هى التى قضت نهائياً على معظم المسائل المتعلقة بالسيادة القومية . ويعلن الدستور بوضوح فى المادة السادسة أن المعاهدات والقوانين الفيدرالية ، مادامت متوافقة مع الدستور ، فهى القانون الأعلى للبلاد . وهى لذلك ملزمة لقضاة الولايات . وقبل الحرب الأهلية كان البعض ينادون بحق الانفصال كإجراء تلجأ إليه أى ولاية تعارض السياسة القومية ، بيد أن الحرب الأهلية حسمت القضية عملياً ، ثم حسمتهـا المحكمـة العليا بعـد ذلـك قانـونياً . والتعديل الرابع عشر ــ الذى أعقب الحـرب ــ قدم الأسـاس للمـواطنـة القـومية وقوى سلطة القضاء فى مراجعة قرارات وتصرفات الولايات كى تفرض الانقياد للسياسة القومية . وظلت المحاكم سنوات تقصر تفسيراتها للتعديل الرابع عشر فى حدود معينة ، وتقلل من تأثيرها على الولايات ، ولكنها فى عشرات السنـين القليلة الأخـيرة صارت الأحكـام أداة للإصرار القومى على نظام للحقوق والحريات المدنية للأمريكيين كافة بصرف النظر عن سياسة الولاية .

وفى نهاية القرن التاسع عشر نظر المصلحون إلى الحكومة المركزية على أنها حليفهم فى السيطرة على المصـالـح الاجتـماعية الهدامة ، من قبيل احتكارات الصناعة الكبيرة واتحـادات النقـل ، وخـولـوها سلطات تنظيمية جديدة . وقد شدد الكساد الكبير فى الثلاثينات من هذا القرن السلطة القومية بما أنزله بالأمة من مصاعب هائلة لا تستطيع إلا الحكومة القومية أن تعالجها بقوة كافية . وبعد الكساد الكبير بأمد قصير جداً نشبت الحرب العالمية الثانية ، التى اقتضت مزيداً من السلطة القومية . وفى السنوات التى تلت هذه الحرب استمرت حالة الحرب بسبب توترات الحرب الباردة ، ومطالب الزعامة العالمية ، ومخاوف الكثيرين من أن تصير أمريكا ضعيفة فى أى وقت . فما من أمة فى الزمن الحديث يمكن أن تخوض حرباً كبرى من غير أن تخصص قدراً هائلاً من الوقت والطاقة لهذه الحرب على مستوى قومى . ومطالب الحرب والدفاع فى عالم يخاف الحرب هى أعظم

القوى التى تشد أزر الاتجاهات القومية . ومن يناصرون تقليل سلطة الحكومة الفيدرالية وزيادة القوات العسكرية فى الوقت نفسه إنما يطلبون المستحيل . فالعسكرية وشئون الدفاع جانب كبير من جوانب الحكومة . ولقد كانت المركزية التى استحدثها الكساد الكبير عظيمة الحجم ، ولكن المركزية التى سببتها الحرب العالمية الثانية والسياسات العسكرية فى سنوات ما بعد الحرب ، بما فى ذلك كوريا وفيتنام ، جعلت الاتجاهات المركزية بسبب الكساد الكبير تبدو هزيلة إلى حد التفاهة بالقياس إلى ما صرنا إليه لأسباب عسكرية .

والقوى السياسية ــ بطبيعة الحال ــ ليست القوى الوحيدة التى شجعت الاتجاهات صوب المركزية فى هذا البلد . فالقوى التكنولوجية تتجاوز كثيراً الرقابة أو السيطرة الديمقراطية ، وقد قامت أيضاً بدورها ، فالسيارة (مع وجود نظام الطرق الكبرى بين الولايات) والحاسب الالكترونى ــ على سبيل المثال الضيق لا الحصر ــ أحدثا ثورة فى حياتنا وفى طابع الأمة بدون أى تخطيط مسبق على الإطلاق . والتطورات فى وسائل الاتصال : من تليفون وسينما وإذاعة وتليفزيون قوّت أيضاً الاتجاهات المركزية بتضييق الفروق بين المناطق وأحلت محلها شبكة غير مرئية من الخبرة المشتركة والمتزامنة .

وقد تعالت فى الفترة الأخيرة صيحات بإعادة شىء من السلطة والمسئولية إلى الولايات ، وكبح الاتجاهات المركزية القومية . وحتى فى السنوات القليلة الماضية كانت معظم هذه الاهتمامات مجرد ذرائع واهية أمام تبريرات العنصرية أو محاولات لتبرير مواقف قائمة على أساس المصالح الأنانية . أما الآن فكثيرون ممن كانوا من قبل يدافعون عن تقوية سلطات الحكومة القومية انتهوا إلى القول بأن الحكومة التى لديها ما يكفى من القوة لتحقيق أهدافها يمكن أيضاً أن تكون ذات قوة كافية للعمل ضد هذه الأهداف وتصبح استبدادية قمعية . والزمن وحده هو الذى سيقرر هل المخاوف من الحكومة الكبرى لها ما يبررها ، وهل تغيير الاتجاه ممكن أم لا . وفى معظم الأحيان ــ على حد قول و. هـ. أودن : « لن يقول الزمن سوى : ألم أقل لكم هذا من قبل » . .

نمو القومية

وفى الأصل لم يكن الأمريكيون البيض إلا أوروبيين انتقلوا إلى أمريكا ، جالبين معهم مثلاً عليا ورؤية وممارسات أوروبية ، عدّلوا فيها لتكون متفاوتة الملاءمة للبيئة

البدائية الجديدة . وما أن حان زمن الثورة حتى حدث تغير ، فلم يعد الأمريكيون ممثلين محليين لمجتمعات وثقافات أخرى ، بل نما لديهم وعى قومى قوى وثقافة مزدهرة خاصة بهم . وليس من الممكن أن نحدد عند أى نقطة من التاريخ صار الأمريكيون واعين بأنفسهم من حيث هم أمريكيون . ولكن عوامل كثيرة أسهمت بوضوح فى تنمية طابع أمريكى خاص .

وعند ختام الثورة ، وجه « كريفكير» المهاجر الفرنسى إلى أمريكا سؤالاً فى كتابه « خطابات من مزارع أمريكى » : « من هو إذن هذا الأمريكى ؟ هذا الإنسان الجديد ؟ » وأجاب بأن كل شىء هنا قد حول من كانوا أوروبيين إلى شىء جديد ، فإذا إنسان جديد أو سيكولوجية جديدة مختلفة عن سيكولوجية الأوروبى . فالأمريكيون لديهم قدرة أعظم بكثير على الحركة ، اجتماعياً وجغرافياً معاً . فالأمريكيون أقل ارتباطاً بجذورهم فى التربة من نظرائهم الأوروبيين ، ولكن ذلك لا يقلل من أن لهم دوراً أكثر فاعلية فى المجتمع . فقد تصوروا ــ وهم فى بلاد متشبعة بالنظرية الديمقراطية ــ أن الأمة والحكومة ملك لهم وتنتمى إليهم .

ومن المفارقات ، أن هذه الحركية الأمريكية والافتقار إلى الجذور ــ فهم إلى حد ما شعب قطع صلاته بالماضى واقتطع لنفسه عالماً جديداً فى نصف الكرة الغربى ــ شجعت نمو نوع خاص من القومية . وفى سنة ١٨٩٣ قرأ المؤرخ فردريك جاكسون تيرنر بحثاً بعنوان : « أهمية الحدود فى التاريخ الأمريكى » فى اجتماع للمؤرخين فى شيكاغو ، واتجهت « رسالة تيرنر عن الحدود » إلى تفسير نمو الطابع الأمريكى بأن عزاه إلى وجود حدود تدعو الأمريكيين باستمرار للتحرك من المدن الأمريكية نحو الغرب الأمريكى . وانتهى إلى أن الحركة صوب الغرب مع ما صحبها من خبرات البرارى هى التى نمت السمات الأمريكية من اعتماد على النفس وديمقراطية .

ونظرية تيرنر غير كافية لهذا التفسير من وجوه كثيرة ، فهى تتجاهل كيف كان الأمريكيون ــ وما زالوا ــ مرتبطين ببقية العالم . ولكن مما تجدر ملاحظته أنها مست على الفور وتراً حساساً ووجدت استجابة فى قلوب الأمريكيين ، حتى لقد بدت لفترة من الزمن تفسيراً كاملاً ، لأنها قالت للأمريكيين ان المؤرخين استنتجوا ما عرفوه هم طول الوقت بالغريزة ، وأنهم شعب فريد فى نوعه ، وأنهم منفصلون عن المؤسسات الأوروبية العتيقة الفاسدة ، وأن بمقدورهم أن يشقوا طريقهم الخاص فى العالم . وقد شقوا فعلاً طريقهم الخاص . فاكتسحوا عبر قارتهم ، واستأصلوا فى زحفهم الهنود الحمر استئصالاً

فعلياً ، واستولوا أو اشتروا أو تفاوضوا على شراء مساحة شاسعة من الأرض كانت مملوكة لسواهم ، ابتداء من فلوريدا ، وعبر المنطقة الداخلية الهائلة من صفقة لويزيانا ، حتى وصلوا إلى شاطىء المحيط الهادى ، مستولين على تكساس والأراضى القاحلة فى الجنوب الغربى وهم ماضون فى طريقهم . بل إن المحيط نفسه لم يوقف زحفهم الذى واصلوه ليستولوا على أقاصى الأرض فى ألاسكا وهاواى . وحيثما ذهب الأمريكيون حملوا معهم تقاليدهم ومؤسساتهم ، ناحتين ولايات جديدة من كل تلك الأراضى .

وقد أطلق على هذه الحركة لاقتناء أرض جديدة وإدماجها فى إمبراطورية أمريكية جديدة اسم « القدر الحتمى » . فقد اعتقد جميع الأمريكيين ـ من أعلى مراتب الزعماء الحكوميين الأمريكيين إلى المواطن العادى أن قدر أمريكا أنْ تبتلع القارة ، وأن تحمل « التنوير » إلى الشعوب « الأقل شأناً » ، وأن تنشر فوائد الحضارة الأمريكية ، وأن توسع « الاتحاد » . وقبل نهاية القرن التاسع عشر كانت الولايات المتحدة قد امتدت من المحيط الأطلنطى إلى المحيط الهادى ، وراحت تتطلع إلى الغرب والجنوب بحثاً عن عوالم تغزوها .

وقد انتهى « القدر الحتمى » بشكله الكلاسيكى عند شواطىء المحيط الهادى . ولكن العطش إلى التوسع لم يخمد . فعادت الدفعة التى أشعلت هذا التعطش فى منتصف القرن التاسع عشر إلى الاندلاع فى التسعينات منه ، لتستمر فى القرن العشرين على صورة إمبريالية سافرة . فنجحت الولايات المتحدة بسبب قوميتها الشديدة وثروتها ومواردها الهائلة فى إضافة هاواى ، والاستيلاء على الفلبين ، وانتزاع كوبا من الأسبان وتحويلها لفترة من الوقت إلى ملكية أمريكية فعلية ، وتدخلت (بالاشتراك مع بلدان أخرى) فى سيادة الصين وشئونها الداخلية ، وتمسكت بحقها فى الهيمنة البوليسية على أساليب وأعراف شعوب أمريكا اللاتينية .

وغدت القومية إحدى القوى الكبرى فى شئون العالم ، فبزت هذه النزعة القومية فى كثير من الأحيان كل ما عداها ، بما فى ذلك الطبقة الاجتماعية ، والسلالة ، والاعتبارات الاقتصادية والسياسية . والظاهر أنه من سمات العالم الحديث أن جميع الشعوب وحكوماتها صارت عميقة النزوع للقومية ، ولاسيما الدول الجديدة . وطالما نادى الماركسيون بأن مصالح الطبقات العاملة خليقة بأن تقود العمال فى مختلف الأمم إلى الاتحاد ضد الرأسماليين . والواقع أن قوى القومية صارت من القوة بحيث وجد تيار

سياسى عبر الأمم فى منتهى الصغر ، فيما عدا اتحادات الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات . وحتى ما يسمى بحروب التحرير الوطنى تتجه إلى أن تكون حركات قومية شديدة الشعور بذاتيتها . ولئن كان اتقاد شعلة الحركات الإسلامية الراهنة يبدو استثناء من هذه القاعدة ، إلا أن هذه الحماسة الإسلامية نفسها ضرب من القومية ذات الثقافة الدينية تجاوزت تخوم الدول التى يراها المجاهدون الإسلاميون مصطنعة . فالثورة الإيرانية التى طوحت بالشاه كانت مدفوعة فى وضوح بالنزعة الأصولية الإسلامية وعصمة تعاليمها ، ولكن من الواضح كذلك أن هؤلاء الثوار مدفوعون باعتبارات قومية أيضاً . فاحتكاكاتهم المستمرة بجارتهم المسلمة العراق تدل على أن القومية قوة عارمة حتى داخل نطاق العالم الإسلامى الراهن ، كما هو الشأن أيضاً بالنسبة لعداء إيران لمصر . ولا يكاد شىء يجاوز فى قوميته احتجاز الدبلوماسيين الأمريكيين ، فقد كان ذلك أسلوباً غير عقلانى كى يثبتوا للعالم ــ ولأنفسهم أيضاً ــ أنه لابد أن يُعمل لأمتهم حساب . ولا يكاد ذلك يعد تصرفاً دينياً .

وقد نمت القومية المكثفة بالولايات المتحدة فى وقت مبكر . ويبدو أن هذا راجع ــ جزئياً ــ إلى رد فعل للمؤسسات الأوروبية التى تدفق منها كثير من المستوطنين الأمريكيين الأوائل . وعلى امتداد التاريخ اتخذت هذه القومية أشكالاً متنوعة ، وأدت إلى طائفة من أروع أعمال السخاء الدولى فى تاريخ العالم ، مثل مشروع مارشال ، الذى أعان على إعادة بناء أوروبا بعد أن خربتها الحرب ، كما أدت إلى أنواع من الأعمال اللاعقلية ــ فى بعض الأحيان ــ مثل ما صاحب فترة المكارثية من تطرف فى الخمسينات ، ووضع الأمريكيين المنحدرين من السلالة اليابانية فى معسكرات الاعتقال أثناء الحرب العالمية الثانية ، وغارات بالمر فى عهد ما بعد الحرب العالمية الأولى . والقومية الأمريكية ، فى أحسن أحوالها وأسوئها عكست مواطن القوة والضعف فى الأمة . كما عكست أكثر من هذا طاقة أمريكا بطريقة بالغة الشدة .

ولدى الأمريكيين الكثير من دواعى الزهو . فالفكر السياسى الأمريكى كان قوة تنوير فى جميع أرجاء العالم على امتداد مائتى سنة . وانجازات الاقتصاد الأمريكية قد تكون أشد ما عرفه العالم بهراً على مر العصور . ولكن الزهو الأمريكى يمكن أن يؤدى إلى تناقضات ، من قبيل ما أشار إليه وأبرزه « مارك توين » وغيره من ناقدى الإمبريالية الأمريكية بالفلبين فى أوائل القرن العشرين . إذ كيف يتسنى لأمة ديمقراطية أن تعتز بمثل عليا للديمقراطية فى داخل وطنها وتدوسها بالأقدام فى خارجه ؟ أفى وسع

الديمقراطية أن تتوقف (كما هو مفروض فى السياسة وإن كانت قلما تفعل هذا) عند حافة الماء ؟

لقد أدى الزهو أو الكبرياء بالأمة إلى ألوان من التطرف العسكرى ، مثل قيام الحرب فى جنوب شرق آسيا ، وهى أطول حرب فى التاريخ الأمريكى مع أنها لم تعلن قط . وإنها لحقيقة فى معظم الأحيان أن الحرب لا تتفق والديمقراطية الدستورية . فالديمقراطية تركز على النقاش الصريح ، أما الحرب فتتطلب السرية والتكتم . الديمقراطية تزدهر بالشقاق والاختلاف ، والحرب تقمع كل رأى لا يتفق مع حسم الصراع . والديمقراطية قائمة على حل المشكلات بالعقل ، أما الحرب فقائمة على حلها بالقوة والعنف ، فهى أكبر هدم ممكن للقانون والنظام . والديمقراطية تجعل القيمة كلها للفرد ، والحرب تخضع الفرد لحكم استبدادى صارم . ومن سوء الطالع أن نفس هذه القومية القائمة على النظرية الديمقراطية والماضى الأمريكى يمكن ــ إذا لم تكبح ــ أن تؤدى إلى عين المواقف المدمرة غاية التدمير للمؤسسات التى أثمرت الزهو الوطنى أو القومى .

وأبرز سمات الطابع الأمريكى اثنتان هما الإحساس أو الشعور بالرسالة ، والاعتقاد بأنه ما من شىء يتجاوز تحقيقه قدرة الأمة الأمريكية . وقد وجهت الحرب العالمية الأولى ضربة إلى كلتا هاتين السمتين ، فقد ذهب الأمريكيون إلى الحرب بأهداف مثالية عالية ، وكانوا ينوون « صنع عالم مأمون للديمقراطية » . ولكن بدلاً من هذا حدث قمع فى داخل الوطن ، وصدر قانون الشغب الذى يجرم نقد الحكومة ، مما أدى إلى إلقاء المئات فى غياهب السجون . وحدث تبديد للوهم وخيبة أمل بتسويات ما بعد الحرب فى الخارج ، عندما حارب المنتصرون فى سبيل المنفعة القومية على حساب المبادىء الديمقراطية . وكانت نتيجة المثالية السامية وما أعقبها من تبدد الوهم أن صار الأمريكيون السذج ميالين لتقبل وجهات نظر بالغة التبسيط ، بحيث فشلوا فى فهم مغزى أحداث العالم .

وعندئذ استدارت أمريكا ملتفتة إلى الداخل ، ويرمز إلى هذا رفض مجلس الشيوخ الموافقة على طلب الرئيس ويلسن الانضمام إلى عصبة الأمم . بل جسدت الحكومة فى صلب القانون النظرية العنصرية التى شجعت الامبريالية من قبل ، وتبنت تشريعاً يقيد الهجرة استبعد بصورة فعالة من ينتمون إلى سلالات معينة ، وقيدت هجرة السلالات الأخرى . وفى الداخل لم تبد الحكومة تحركاً لإلغاء أو تقليل التمييز أو الاضطهاد

العنصرى وما إلى ذلك من السياسات العنصرية ، بل الأغلب فى الواقع أنها شجعتها .
وردت الحرب العالمية الثانية ــ إلى حد ما ــ للأمريكيين الثقة بالنفس وأتاحت لهم أن يشيروا بفخر إلى انتصاراتهم الصناعية والتكنولوجية الباهرة ، ولكن ماتلا ذلك من تطور الحرب الباردة وإصرار أمريكا على أن الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى وحدهما هما « زعيمتا العالم » ، تسبب فى تبديد آخر للوهم أو خيبة أمل . فوجهة النظر المسرفة فى التبسيط التى افترضت أن الأمم الأخرى يجب أن تقبل زعامة قوة أو قوتين عظميين عكست الافتقار العام إلى الوعى لقوة الروح القومية أو الوطنية لدى أقطار أخرى غير الولايات المتحدة ، ولاسيما فى المناطق التى تسمى بالنامية ، فروح القومية تجعلهم حريصين على توجيه سياستهم الخاصة للمستقبل مستقلين عن مراكز القوى العظمى . وامثال هذا الفشل فى الفهم أسهم إلى حد كبير فى إحداث تطورات مأسوية فى جنوب شرق آسيا ، الأمر الذى نتج ــ إلى حد ما ــ عن الإفراط فى القومية بصورة مبالغ فيها ، مما جعل بعض الزعماء الأمريكيين يسيئون تفسير المواقف فى مناطق أخرى من العالم . والموقف الراهن فى الشرق الأوسط ــ مثلاً ــ نتج جانب منه من إساءة فهم صناع السياسة الأمريكية . وصار احتمال وقوع المأساة كبيراً .

مطالعات مقترحة

Herbert Agar. *The Price of Power: America Since 1945.* Chicago: University of Chicago Press, 1957.*

Stephen E. Ambrose. *Rise to Globalism: American Foreign Policy 1938-1976.* Baltimore: Penguin, 1976.*

Yehoshua Arieli. *Individualism and Nationalism in American Ideology.* Baltimore: Penguin, 1966.*

Jack Bass and Walter De Vries. *The Transformation of Southern Politics.* New York: Basic Books, 1976.

Walter H. Bennett. *American Theories of Federalism.* University, Ala.: University of Alabama Press, 1964.

Daniel Boorstin. *The Exploring Spirit: America and the World, Then and Now.* New York: Random House, 1976.*

Leonard Dinnerstein, Roger L. Nichols, and David M. Reimers. *Natives and Strangers: Ethnic Groups and the Building of America.* New York: Oxford University Press, 1979.

Ivo Duchacek. *Comparative Federalism: The Territorial Dimensions of Politics.* New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.*

Valerie Earle, ed. *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice.* Itasca, Ill.: Peacock, 1968.*

Daniel J. Elazar. *American Federalism: A View from the States.* 2nd ed. New York: Crowell, 1972.*

Roy P. Fairfield, ed. *The Federalist Papers.* Garden City, N.Y.: Doubleday, 1961.

Joel Garreau. *The Nine Nations of North America.* New York: Houghton Mifflin, 1980. A fascinating examination of the political and cultural subgroups on the map of North America, including Canada and Mexico.

John A. Hague, ed. *American Character and Culture in a Changing World: Some Twentieth-Century Perspectives.* Westport, Conn.: Greenwood, 1979.

John J. Harrigan. *Politics and Policy in States and Communities.* Boston: Little, Brown, 1980.

Herbert Jacob and Kenneth N. Vines. *Politics in the American States.* Boston: Little, Brown, 1976.*

Morris Janowitz. *The Last Half-century: Societal Change and Politics in America.* Chicago: University of Chicago Press, 1979. Major sociological analysis of the United States.

Max Lerner. *America as a Civilization.* New York: Simon & Schuster, 1957.

Jarol B. Manheim. *Déjà Vu: American Political Problems in Historical Perspective.* New York: St. Martin's Press, 1976.*

Michael McGiffert, ed. *The Character of Americans.* Homewood, Ill.: Dorsey, 1964.*

Frederick Merk. *Manifest Destiny and Mission in American History.* New York: Vintage, 1963.*

David Nasaw. *Schooled to Order: A Social History of Public Schooling in the United States.* New York: Oxford University Press, 1979. An examination of the development of American political character through the schools.

Richard Polenberg. *One Nation Divisible: Class, Race and Ethnicity in the United States since 1938.* New York: Viking, 1980.

Michael D. Reagan. *The New Federalism.* New York: Oxford University Press, 1972.

Max J. Skidmore. *American Political Thought.* New York: St. Martin's Press, 1978.*

Anwar Syed. *The Political Theory of American Local Government.* New York: Random House, 1966.*

Alexis de Tocqueville. *Democracy in America.* 2 vols. New York: Vintage, 1957.* A classic view of American democracy in the nineteenth century.

M. J. C. Vile. *The Structure of American Federalism.* New York: Oxford University Press, 1961.

Thomas C. Wheeler, ed. *Immigrant Experience: The Anguish of Becoming American.* Baltimore: Penguin, 1972.*

Douglas Yates. *The Ungovernable City.* Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1978.*

---

*Available in paperback.

٤

العملية التشريعية

الكونجرس : أهو فرع الشعب ؟

بين حين وآخر يرسلون إلى الهيئة التشريعية شخصاً بريئاً .

فرنك مك كينى هيوبارد

لابـد أن توجـد فى كل مجتمـع طريقـة ما لصياغة القواعد الأساسية التى تحكم العلاقات فيها بين أعضائه ، وفيها بين كل شخص والمجموعة ككل . وهذا ما يسمى فى النظم السياسية الحديثة « العملية التشريعية » التى تتمثل ذروتها فى « تمرير » أو « إقرار » القـوانـين على يد كيانـات أو هيئـات مخصصـة لكى تقـوم بصنع القواعد للجميع . وهـذه العملية لا تنتـج القـواعد الضرورية لصـيانة تماسـك الجمـاعة فحسب ، بل تقدم أيضـاً وسيلة مـا لاتخاذ قرار جمعى عند تقريـر أى سياسة أو خطة عامة . وذلك يكفل فى الأمم الديمقراطية ــ من النـاحية النظرية على الأقل ــ صـوتاً للشعب فى حكم الدولة .

ومع أن جميع النظم السياسية المعاصرة تقريباً تتضمن شكلاً ما من أشكال اتخاذ القرارات الجمعية ، وبعض المجتمعات البدائية تقوم فعلياً بالمشاركة الكلية فى الحكم ، إلا أن القادة على امتداد التاريخ البشري كثيراً ما مارسوا سلطات مطلقة للحكم مع قليل جداً من المؤسسـات الكابحة ، أو بدونها إطلاقاً . وتطور الهيئات التشريعية فى العالم الغربى إنما هو ــ إلى حد كبير ــ ثمرة جهد متعمد لمنع حكم الفرد الواحد . وفى بعض المجتمعـات قامت مجمـوعـة أو مجلس من نوع ما بوظيفة تفسير التقاليد وصوغ قواعد جديدة للاجراءات كى تواجه الظروف والأحوال المتغيرة . بيد أن هذه القواعد يبدو أن إسهـامهـا فى نمـو الهيئـات التشريعية أقل من تأثير جهود النبلاء لتقييد سلطة الملوك التعسفية ، ولتمثيل مصالحهم الخاصة فى قرارات الدولة . فالعملية التشريعية كما نعرفها نحن برزت إلى الـوجـود تدريجاً ، وعملت على تنظيم الحياة السياسية وتمثيل الشعب بصورة جمعية ، من الناحية النظرية .

أنماط الهيئات التشريعية الديمقراطية

اتخذت الهيئة التشريعية فى الأمم الغربية الديمقراطية صورتين سائدتين . وأغلبيتها هيئات تشريعية « برلمانية » : أى أن الهيئة التشريعية تختار الهيئة التنفيذية ، ولا وجود للفصل بين السلطات . فإذا نشب خلاف جدى بين الهيئة التنفيذية والبرلمان ، يحال الخلاف إلى الشعب بإجراء إنتخابات جديدة تحدد هل تحتفظ القيادة السابقة بالسلطة أم تسلمها لحزب آخر . وتتميز هذه النظم بانضباط حزبى كبير أو مسئولية حزبية ، أى أن لدى الحزب وسيلة فعالة للسيطرة على أصوات أعضائه فى البرلمان . وقد صمم هذا النظام بحيث يسمح للشعب بالمشاركة فى تقرير الاتجاه الأساسى للسياسات أو الخطط الحكومية ، وبحيث تقدم له فى الوقت نفسه بعض الطمأنينة إلى أن الحكومة ستسير وفقاً للخطوط العريضة التى ينادى بها الحزب الفائز فى الانتخابات .

والحكومات البرلمانية ثمار غرس المبادىء التى تطورت فى انجلترا على مر القرون . وهى عادة تقسيم الهيئة التنفيذية إلى قسمين : رئيس الدولة ورئيس الحكومة . ولكن هناك استثناءات (مثل الترتيبات الموجودة فى بعض الدول الإفريقية المعينة) حيث يجمع شخص واحد بين الصفتين . أما فى بريطانيا العظمى فالملك رأس الدولة . وفى الأمم البرلمانية غير الملكية يطلق عادة على رأس الدولة اسم « الرئيس » . ورأس الدولة يمارس أساساً وظائف احتفالية ، مثل منح الأوسمة والرتب التى تحددها له الحكومة ، واستقبال السفراء وكبار الزوار ، وفيما عدا هذا فكل تصرفاته رمزية . وبعض رؤساء الدول يتمتعون فعلاً بسلطات فى أوقات الأزمات ، كما حدث فى النزاعات الانتخابية بنيجيريا سنة ١٩٦٤ ، وفى الاضطرابات البرلمانية باستراليا سنة ١٩٧٥ ، وفى حالات عديدة بالهند . وكثير من رؤساء الدول من واجبهم تعيين رئيس الوزراء رسمياً ، أو شغل منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة . إلا أن السلطة الحقيقية فى الحكومات البرلمانية بيد « رئيس الحكومة » الذى يسمى عادة « رئيس الوزراء » (أو الوزير الأول) وهو الذى يمارس حقيقة ــ بالاشتراك مع سائر الوزراء أو رؤساء المصالح أو الإدارات الذين يختارهم البرلمان من بين صفوفه ــ السلطة التنفيذية .

ويوجد النمط الأساسى الآخر من الهيئة التشريعية الديمقراطية فى الولايات المتحدة ، وفى تلك الأقطار ذات « الشكل الرئاسى للحكومة » مثل المكسيك وغانا ونيجيريا . والمبدأ الجوهرى الذى يميز بين هذين الشكلين هو « فصل السلطات » .

فالهيئة التشريعية تنتخب لفترة معينة ، ويتم انتخاب « الرئيس » بطريقة منفصلة ، لفترة معينة أيضاً . والانتخابات الكبرى لا يمكن أن تجرى بمواعيد غير منتظمة ، كما يحدث أحياناً فى النظام البرلمانى ، بل يجب ألا تجرى إلا فى مواعيد محددة فى دورات منظمة . واستقلال الهيئة التشريعية عن الهيئة التنفيذية معناه أنه من الممكن أن يختلفا فى الرأى مدة طويلة من الزمن ، فإذا حدث هذا لم يقدم النظام أى وسيلة لاستشارة الشعب عن طريق إجراء انتخابات جديدة ، إلا بعد انتهاء المدة المحددة . وهذا هو السبب الذى يدعو كثيرين من علماء السياسة لكراهية فصل السلطات ، فهم يعتقدون أنه يمكن أن يؤدى إلى طريق مسدود أمام الحكومة ، وأن النظام البرلمانى أكثر فاعلية منه . إلا أن فريقاً منهم يفضل الشكل الرئاسى لأنه أكثر تأسيساً للاستقرار . إذ أنه لا يسمح بتغيير سريع فى الحكومات على نحو ما يحدث أحياناً فى بعض النظم البرلمانية ، مثل فرنسا على عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، ومثل إيطاليا حالياً . ففى إيطاليا مثلاً جرى أكثر من ستة وثلاثين تغييراً فى القيادة السياسية منذ الحرب العالمية الثانية .

وثمة شكل جديد من الحكومة يجمع بين المبدأين البرلمانى والرئاسى ، متيحاً هيئة تنفيذية قوية ومستقلة مركبة على نظام متفاوت فى تقيده بالتقاليد البرلمانية . ويمكن مشاهدة أنواع من هذا النظام الهجين فى فرنسا فى عهد الجمهورية الخامسة ، وفى جمهورية كوريا إلى عهد قريب . وكثير من أمم العالم الثالث ، مثل تنزانيا وزامبيا لها تجارب فى مثل هذه النظم . ففى هذا الشكل من الحكومة يشغل الرئيس منصباً شبيهاً بمنصب أقوى الرؤساء فى النظم الرئاسية . وفى الظاهر يقارب عمل الهيئات التشريعية هناك عمل الهيئات التشريعية فى النظم البرلمانية ، ولكن أهميتها تميل إلى النقصان بسبب ما للسلطة التنفيذية من سلطة استقلالية . والواقع أن معظم هذه التجارب انتهت إلى انقلابات عسكرية أو إلى « إقصاء » تام للسلطة التشريعية .

المشرعون : مندوبون أم وكلاء مفوضون ؟

ولما كانت الهيئة التشريعية هى الكيان الذى يقرر القواعد التى تسرى على المجتمع كله ، فهى تقوم بدور حيوى فى جميع الديمقراطيات الليبرالية . ومع هذا ليس هناك اتفاق راسخ فيما يتعلق بالوظيفة الصحيحة للمشرعين ، مع أن المنظرين السياسيين كثيراً ما ركزوا عليهم وعلى دورهم من حيث هم ممثلون (نواب) للشعب . وفى أحد

المعسكرين المتقابلين نجد من يعتقدون أن أعضاء الهيئة التشريعية المنتخبة ديمقراطياً ينبغى ببساطة أن يعكسوا رغبات من اختاروهم ، ولذا يجب أن يمارسوا عملهم كمندوبين من الشعب إلى الهيئة النيابية . وفى المعسكر المقابل نجد وجهة النظر التى أتقن التعبير عنها المنظر المحافظ « ادموند بيرك » بعد انتخابه عضواً بمجلس العموم فى سنة ١٧٧٤ ، فقد أكد أن الناخبين انتخبوه لعضوية البرلمان كى يمثل أفضل مصالح الأمة ، وأنه سيستخدم أقصى اجتهاد فى الرأى بصرف النظر عن رغبات الشعب .

وهذه مسألة تتعلق إلى حد ما بوظيفة الدائرة الانتخابية ، وهل يمثل المشرعون منطقتهم المحددة أم الأمة بأسرها ؟ أيمثلون رغبات الناس أم «أفضل مصلحة » للناس ، عندما يتباين هذان الاعتباران ؟ أيجوز للمشرعين أن يتبعوا رأيهم فيما هو الأفضل إذا ما علموا أنه ضد رغبات الشعب ؟ وهل إذا صنعوا هذا يكونون أمناء ؟ ولا مناص من أن الإجابة تتوقف على تعريف الديمقراطية ويمكن أن تتأثر بنوع الحكومة التى تجرى دراستها . فقد يقول المرء مثلاً إن تفسير النائب بأنه « مندوب » أقل ملاءمة للنظام البرلمانى منه للنظام الرئاسى ، لأن لدى الشعب ــ نظرياً على الأقل ــ فرصاً أكثر لكبح ممثليهم وعزل من يختلفون معهم . أما فى النظام الرئاسى ففرصة الشعب قليلة فى التعبير عن استيائهم فعلاً اللهم إلا فى الانتخابات المحددة المواعيد ، ولذا ربما كان أنصار نظام « المندوبين » أقوى حجة . وفى الولايات المتحدة قلما تثور مناقشة شعبية حول هذه القضايا ، وتدل دراسات كثيرة على أن المشرعين يبدون اختلافات كثيرة فيما بينهم حول ما ينبغى أن يكون عليه نهج ممارستهم عملهم

إن الرأى القائل أن النواب ينبغى ألا يكونوا إلا مندوبين يبدو ببساطة رأياً غير واقعى ولا يصلح للتطبيق جدياً فى دولة عصرية كبيرة . وقد أثبت كثيرون من الكتاب أن الشعب قلما يدرى شيئاً عن التأثير الفعلى لنوابهم داخل الهيئة التشريعية ، وحتى من لهم بعض المعرفة بسجل مشرعيهم الاقتراعى ليس من المرجح أن يعرفوا أيمثل هذا السجل مواقف هؤلاء المشرعين أم لا . فالمشرع ربما عمل على إضعاف مشروع قانون اقتراع لصالحه ، وربما نجح فى قتل مشروع قانون قبل أن يصل إلى مرحلة الاقتراع عليه ، وربما صوّت ضد مشروع قانون كان حرياً أن يؤيده على أمل أن يعمل بعد ذلك على إقرار مشروع أقوى منه . والإمكانات لا حصر لها . و« إرادة الشعب » ربما كانت أصعب من هذا تأكيداً أو إثباتاً . فعلم الاقتراع يمكن أن يقدم معلومات كثيرة جداً ، ولكنه بعيد عن الكمال ، (وكذلك استطلاعات الرأى) . وقد يكون بريد المشرع مؤشراً قوياً إلى

الطريقة التى يفكر بها الناس ، ولكنه قد لا يعكس أفكارهم بصورة كافية . فالأرجح أن الناس فى أشد القضايا تعقيداً لا تتوافر لهم المعلومات الكافية لإبداء رأى ذى قيمة . وإذا كان هناك رأى عام قوى ، فهل يظل على حاله أم يتغير ؟ ومع أن « الرأى العام » ــ بالمعنى الشعبى ــ يمكن أن يوجد ، إلا أنه من المشكوك فيه أن يتمكن المشرعون من تعقبه والتمشى معه حتى لو حاولوا هذا .

ومن الناحية الأخرى ، إذا كان فى مقدور المشرعين أن يتبينوا الرأى العام القائم ، فهل ينبغى لهم أن يتجاهلوه تماماً ؟ وإن فعلوا هذا ، أيتسنى للديمقراطية أن تبقى على قيد الحياة ؟ كثيرون يعتقدون أن المشرعين ينبغى أن يدلوا بأصواتهم طبقاً لضمائرهم ، وأنهم يجب أن يعملوا على تربية وتنوير الجمهور إذا كان رأيه ــ فى نظرهم ــ خطأ . ومع هذا فقليلون جداً من المشرعين يمكن أن يتجاهلوا بلا مواربة الرأى العام فى معظم الأحيان ، نظراً لحتمية اضطراره للاحتكام للجمهور عند إعادة الانتخاب .

وهذه المسألة ــ شأنها شأن مسائل سياسية كثيرة ــ لا يمكن أبداً الإجابة عنها إجابة كاملة . والنظام السياسى الأمريكى نظام يقوم على التوافق والحلول الوسطى ، وكثيراً ما يكون همه البحث عن أى إجراء ناجح عملياً . وأعضاء معظم الهيئات التشريعة المعاصرة يقومون بعملهم تحت شعارات أو أقنعة كثيرة . فيحاولون تمثيل مصالح دوائرهم الانتخابية ، ويحاولون استيحاء ضمائرهم ، وأيضاً يستجيبون للمصالح الخاصة . فأحياناً يعملون بهذه الطريقة ، وأحياناً أخرى بطريقة غيرها . ومشرعون كثيرون يبدو أنهم كثيراً ما يعملون كمندوبين لأن معتقداتهم تعكس معتقدات دوائرهم الانتخابية . ومن الواضح أن الناخبين يمكن أن يؤثروا على مشرعيهم إلى حد ما . ومن الواضح أيضاً أن المشرعين يمكن أن يمارسوا شيئاً من الاستقلال . وواضح كذلك أن النظام كله غير كامل ، فبعض القضايا قد يكون الأفضل حلها بأسلوب معين ، وثمة قضايا أخرى يصلح لها أسلوب آخر . وهكذا نجد التدبير القائم يعمل ــ وبصورة هزيلة فى أحيان كثيرة ــ ولكنه يعمل على كل حال .

وظائف الهيئات التشريعية الأمريكية

من الجلى أن من صاغوا الدستور أرادوا للكونجرس أن يكون مركز النظام السياسى فى الولايات المتحدة ، وأن يكون الفرع الذى له الصدارة بين فروع الحكومة . وفى

غضون القرن العشرين خسر الكونجرس أو سلم الكثير من سلطته لرئيس الجمهورية . وليست هذه ظاهرة تنفرد بها الولايات المتحدة أو الحكومة القومية ، بل ثمة اتجاهات مماثلة ظهرت فى أمم ديمقراطية أخرى ، وجارية أيضاً فى حكومات الولايات المتفرقة ، وإن كان هذا بدرجة أقل بسبب القيود الشديدة التى تميل دساتير هذه الولايات لفرضها على سلطات حكامها (محافظيها) وبسبب افتقار حاكم الولاية لأى سلطة فى مجال الشئون الخارجية .

وأياً كان نصيب هذه الظاهرة من الحسن أو السوء ، فالمقبول عموماً أن القوى الدافعة الأساسية فى الحكومات الأمريكية تنبعث من الفروع التنفيذية ، وأن الهيئات التشريعية ليس من المنتظر أن تغدو صاحبة المبادأة الفعالة فى السياسة أو الخطة السياسية العامة . ومع أنه قد يوجد استثناءات فى بعض حكومات الولايات ، وبنسبة أكبر على المستويات المحلية ، ــ كما أشرنا من قبل ــ فكثيراً ما يختلف فيها نمط الحكومة عن التقاليد الأمريكية التى تزدوج فيها الهيئة التشريعية فى مجلسين ويسودها مبدأ فصل السلطات ، إلا أن كل المؤشرات تدل على أن الحكومة القومية ستظل تحت هيمنة الفرع التنفيذى ، برغم الاصلاحات التى نجمت وربما ستنجم أيضاً عن ووترجيت .

وليس معنى هذا أن الكونجرس سيكون ، أو كان « ختأمة » (بصمجى) . فالكونجرس ، شأنه شأن معظم الهيئات التشريعية فى الأمم الديمقراطية ، ينظر السياسات التى تقترحها السلطة التنفيذية ، وقد يقرها أو يرفضها أو ينقحها . وهو أيضاً حر تماماً فى اقتراح سياسات من جانبه . والواقع أنه ــ نتيجة انتقاد الكونجرس لبعض ممارسات إدارة نيكسون ــ بذلت جهود لحقن الكونجرس بمزيد من الطاقة فى معاملاته مع الفرع التنفيذى ، وهى جهود رامية إلى زيادة المبادرة من جانب الكونجرس فى مجال صياغة السياسة (الخطة العامة) . وبعد سنوات من انتقاد سلوك نيكسون بازاء الحرب فى الهند الصينية ، قرر الكونجرس فى نهاية المطاف فى سنة ١٩٧٣ تضمين قرار ــ باعتماد كان نيكسون قد طلبه نصاً ــ يحرم إنفاق أى مبلغ من المال من أى مصدر على الأنشطة العسكرية فى الهند الصينية . واستعمل الرئيس الفيتو ضد هذا الإجراء ، ونقصت أغلبية الأصوات المحددة بثلثى مجلس النواب لنقض الفيتو عن ذلك النصاب . وهدد قادة الكونجرس بإلصاق عين هذا التحريم بقرار اعتمادات مالية أخرى ، وكان الاعتماد هذه المرة ضرورياً لاستمرار العمل فى بعض الإدارات الحكومية ، وذلك بمثابة إنذار للرئيس بقبول بعض القيود على سلطته وإلا توقف العمل فى الجهاز الحكومى . وأخيراً

توصل الكونجرس والرئيس إلى حل وسط هو صدور قانون يحدد تاريخاً تتوقف بعده أعمال القصف والأنشطة الحربية الأخرى . وجدير بالملاحظة أن مثل هذا التصويت بعدم الثقة بسياسات الحكومة التنفيذية فى أى نظام برلمانى خليق أن يسقط الحكومة ، ويتسبب فى إجراء انتخابات عامة جديدة .

وفى سنة ١٩٧٤ أقر الكونجرس برنامجاً إصلاحياً المقصود منه إيجاد اجراءات تسمح للفرع التشريعى بدور أكثر فاعلية فى وضع سياسة « الموازنة المالية » (الميزانية) . فأنشأ الكونجرس مكتباً جديداً سمى « مكتب الموازنة التابع للكونجرس » يرأسه شخص يعينه الكونجرس وله هيئة موظفين محترفين ، كما أنشىء فى كل من المجلسين « لجنة موازنة » جديدة . (وهناك أربع ولايات لديها للموازنة وكالات تشريعية قوية) . وصار هذا البرنامج تام الفاعلية بحلول سنة ١٩٧٦ ، وتحدد به جدول مواعيد لقرارات الموازنة كما أوجب أن تكون كل الأمور المتعلقة بالموازنة بما فى ذلك الضرائب ، والإنفاق ، والاعتمادات ، والعجز ، والفائض ـ خاضعة للتنسيق عن طريق اللجنتين الجديدتين (لكل من المجلسين لجنته) .

وتزايدت أزمة التجميد فى عهد إدارة نيكسون مما أدى إلى تأكيد رقابة الكونجرس على الموازنة . ويجب الآن على الرئيس أن يخطر الكونجرس بنيته سواء فى تأجيل صرف الاعتمادات أو تجميدها . ويستطيع أى من المجلسين رفض التأجيل بمجرد إصدار قرار بذلك . أما فى حالة اقتراح التجميد فلابد من موافقة كل من المجلسين على هذا الاقتراح فى مدى خمسة أيام من إخطارهما باتجاه الرئيس إلى ذلك ، وإلا كان اقتراحه هذا مرفوضاً .

ولم تقلب الاصلاحات نمط هيمنة الرئيس ، ولكنها قوت دور الكونجرس فى الأمور البالغة الأهمية فى صياغة الموازنة والرقابة عليها . كما قامت هذه الإصلاحات بدور هام فى جهود الكونجرس للقيام بدور أهم فى الشئون الخارجية . وعموماً نجد الكونجرس يثبت وجوده بدرجة أكبر قليلاً مما كان الشأن فى الماضى القريب ، إلا أنه لم يزل متردداً فى الضغط للحصول على أقصى مزية فى علاقاته بالسلطة التنفيذية . وقد يكون تفسير ذلك هو التهيب ، أو إجلال منصب الرئيس أو الخوف من سلطته ، أو مجرد القصور الذاتى ، أو ضعف التنظيم أو الافتقار إلى الإرادة أو القيادة ، أو أى « تركيبة » من هذه العوامل . فلأسباب كثيرة يرجح أن تظل الرئاسة هى المصدر الأساسى للمبادأة السياسية . فالهيئة التنفيذية أشد تماسكاً وأقل ارتباكاً من الكونجرس . ثم إن الرئيس

يستند إلى انتخابه على المستوى القومى من جانب الأمة كلها ، أما الكونجرس ــ وإن كان هيئة تشريعية قومية ــ فليس له هذا السند . أجل أن الكونجرس يتكلم باسم الشعب أيضاً ، ولكنه بطبيعة تكوينه يتكلم بأصوات كثيرة العدد ، وليس من المرجح أن يضاهى الرئيس فى استناده إلى اختيار الشعب له ليكون رئيسه . يضاف إلى هذا ما للشئون الخارجية من أهمية فى الحياة القومية المعاصرة ، الأمر الذى يجعل للكونجرس الحد الأقصى من التعويض ، ويجعل للرئيس الحد الأقصى من التميّز أو القدرة .

سن القوانين

وللهيئة التشريعية الأمريكية بوصفها جمعية نيابية وظائف كثيرة ، ولكن أهمها إقرار القوانين (أو تمريرها) . ونطاق التشريع يكاد ألا تكون له حدود ، لأن أى موضوع تقريباً يمكن أن يغدو أساساً لإجراء تشريعى . يضاف إلى هذا أن الاحتياجات تتغير كما تتغير الرغبات ، بل والأذواق . ولذا تجرى باستمرار مراجعة التشريعات وإعادة صياغتها لتحاشى الركود والظلم . ولأن الهيئة التشريعية يجب أن تقر قوانين تسرى على الجميع ، فإنه لا مفر من وقوع بعض الظلم حتى عندما تكون القوانين جيدة التصميم جيدة التطبيق . والهيئة التشريعية هى المسئولة عن جعل هذا الظلم عند حده الأدنى ، بأن تكفل ، من بين ما تكفله ، أن قوة القوانين القسرية التى تقرها لا تتجاوز فى قسرها الضرورة القصوى ، وأن تكون قواعد التنفيذ التى تحددها على قدر الحاجة الحقيقية لا أكثر .

وأفكار التشريعات تأتى من الدوائر الانتخابية ، ومن الأحزاب ، ومن مجموعات أصحاب المصالح ، ومن المشرعين أنفسهم ، ومن مصادر أخرى لا حصر لها . والحافز الأساسى لها هو الفرع التنفيذي ، ولكن هذا الفرع يستجيب أيضاً لأفكار الآخرين ، بما فى ذلك أفكار أعضاء الهيئة التشريعية .

وكثير من القرارات التى يتبناها الكونجرس يكون قد سبق تقديمها فى دورات سابقة ، ولكن لسبب أو آخر لم يكتب لها النجاح . بل إن بعض المقترحات التى مرت بتأييد من الإدارة لم تكتسب هذا التأييد إلا فى المدة الأخيرة ، وكانت ترجع أصولها إلى دورات سابقة للكونجرس . لذا فمن العسير ــ إن لم يكن من المستحيل ــ أن تحدد المصادر الأصلية لمعظم التشريعات ، وقد يكون هناك اتجاه إلى المبالغة فى تأثير السلطة التنفيذية والتقليل من دور الكونجرس نفسه . وأياً كان المصدر الأصلى للتشريع ،

فالكـونجـرس هو الذى يغربل المطالب المتنافسة ويصل إلى حلول وسطى تصبح هى قوانين البلاد . وبصرف النظر عن مدى تمتع الكونجرس بالمبادرة فيما يتعلق بالسياسات (الخطط) ، فهو بلا شك الذى يدمغها بطابعه .

وبـالاضـافـة إلى الموافقة على القوانين والقرارات ، يتضمن سن القوانين وظائف أخرى . فبموجب الدستور يشارك الكونجرس فى إقرار المعاهدات ، وهى ضرب خاص من القـوانين التى تلزم أمتين أو أكثر بمسلك معين وتنظم العلاقات فيما بينها . وهذه الوظيفة بالذات مخصصة لمجلس الشيوخ ، الذى يجب أن يوافق على أى معاهدة بأغلبية ثلثى الأصوات . والمبادرة فى صنع المعاهدات مقصورة رسمياً على الرئيس الذى يتفاوض ثم يقـدم المعـاهدات إلى مجلس الشيوخ . وهناك ضرب آخر من سن القوانين يتعلق بالقانون الأساسى ، ألا وهو الدستور . ويملك الكونجرس سلطة اقتراح التعديلات الدستورية بأغلبية ثلثى الأصوات لكل من المجلسين .

مراقبة الإدارة

ويتلو سن القوانين مباشرة من حيث الأهمية الوظيفة المسماة ــ بسخرية لا شعورية ــ « الإشراف التشريعى » (واللفظ الانجليزى الذى استخدم للإشراف هنا Oversight يعنى أيضـاً السهو غير المقصود !!) . فلكى يضمن الكونجرس أن الفرع التنفيذى يطبق القوانين على الوجه الذى قصده ، تفحص لجان متباينة بالكونجرس أعمال مئات من البرامج الحكومية . ولدى الكونجرس أسلحة كثيرة بإمكانه استخدامها فى تعامله مع الرئيس وإدارته ، لو شاء أن يستخدمها . ففى وسعه أن يقرر تشريعاً جديداً ، حتى برغم فيتـو الرئيس . وفى أحيان أكثر من هذه قد يحاول التأثير على إدارة أى مشروع باستخدام سلطته فى « الاعتمادات المالية » .

ومن أقوى أدوات الكونجرس « ديوان المحاسبة العام » ، الذى يرأسه مراقب عام الحسـابـات . وديوان المحاسبة العام يرفع تقريره إلى الكونجرس لا إلى الرئيس ، وله السلطة الكـاملة فى إجـراء الاستقصاءات حول استخدام أى مبالغ مالية ، أو تطبيق وإدارة أى برنامج . وأحياناً تنجح المصالح الخاصة داخل الحكومة أو خارجها فى « قمع » أو إضعاف تقارير « ديوان المحاسبة العام » ، ولكن قوة هذه الوكالة لا تحد منها إلا مشيئة الكونجرس فى استخدام تقاريرها .

ويجب أن يقـوم الكونجرس برصد كل ما تنفقه الحكومة من أموال ، فإذا لم يكن

راضياً عن أى برنامج معين ، فإنه ينقص أو يلغى تماماً الاعتماد اللازم له . ومن النادر أن يكون هناك أى شيء أشد حيوية لأى إدارى لوكالة حكومية من علاقات هذه الوكالة باللجان الفرعية للاعتمادات المالية فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ . وبعض أعضاء الكونجرس يمارسون ـ بسبب مناصبهم الهامة فى اللجنة المذكورة ـ سيطرة خارقة للعادة على بعض الموظفين التنفيذيين ووكالاتهم . وكثيراً ما يحدث ـ بسبب قدرتهم على التأثير فى اللجنة ـ أن يكون لموظفى أمانة هذه اللجنة الخاصة بالاعتمادات هيمنة على بعض البيروقراطيين المجردين فعلاً من وسائل الدفاع . فإذا احتج البيروقراطيون دفعت برامجهم الثمن !

ومن سوء الطالع أن هذه المراقبة للبرامج التنفيذية تتجه إلى حالة من الفوضى ، وعدم التناسق ، وكثيراً ما تكون مشوشة . وما من شك فى أن الكونجرس يملك المقدرة على أن يكون قوة عظيمة لتعزيز الإدارة السليمة الفعالة ، ولكنه قلما يرقى إلى هذه الدرجة . وثمة أمثلة كثيرة فشل فيها الكونجرس فى كبح نماذج فاضحة لسوء إدارة البرامج ، بسبب الأهواء الشخصية للأعضاء أو موظفى مكاتب اللجان . فلكى يتسنى للكونجرس مزاولة الكبح النافع ـ الذى تمس الحاجة إليه ـ للإدارة ، فلابد له مع تحسين بنيته الحالية واستخدام تقارير ديوان المحاسبة العام بطريقة أفضل فحسب ، أن يتزود أيضاً بهيئة موظفين لهم مؤهلات كافية ، وبموارد للبحث تمكنه من التعامل مع الفرع التنفيذى الذى تتوافر له حنكة تقنية رهيبة .

وظائف أخرى

أنشأت الأقطار السكندنافية ديواناً لحماية المواطن ضد العسف والتصرفات الجائرة التى قد تصدر من وكالات الحكومة . وشاغل هذا المنصب المسئول عنه يطلقون عليه لقب « أومبودسمان Ombudsman » ، ومن واجبه ـ أو واجبها ـ أن يصغى لشكاوى المواطن ويحقق فيها ليتحقق من صوابها أو خطئها . وهذا الديوان لا يساعد المواطن فحسب ، بل يحمى الوكالات الحكومية والموظفين من الشكاوى الجائرة . وتقوم لجان المراجعة المدنية بوظائف مماثلة على النطاق المحلى فى مدن أمريكية قليلة ، وذلك بمراجعة شكاوى المواطن ضد الشرطة .

ويقوم الكونجرس ـ إلى حد محدود ـ بوظيفة « الأومبودسمان » السكندنافى ، ولكن بطريقة عشوائية ، فيصيب أحياناً ويخطىء أحياناً . فمن حق عضو الكونجرس

الفرد إن شاء أن يسمع شكاوى المواطنين ويحققها . وتتفاوت فاعلية ذلك ، لا بحسب قدرة العضو فحسب ، بل أيضاً بحسب وضعه فى الكونجرس ، وبحسب نوع الشكوى ، والوكالة الموجهة ضدها هذه الشكوى . وهناك وكالات كثيرة مستعدة أن تمضى شوطاً بعيد المدى لتتجنب استياء عضو فى الكونجرس ، وهناك وكالات أخرى تبدى عدم المبالاة إلى حد كبير فى مواجهة انتقادات الكونجرس ، ما لم يكن الناقد ذا سلطان خاص ، أو عضواً فى لجنة الاعتمادات المالية أو غيرها من اللجان ذات الصلة بها . ثم إن شكوى المواطن إن كانت صحيحة ولكنها غير مستحبة شعبياً ، فقد يتهيب عضو الكونجرس أمام الضغط العام ، ويرفض أن يمنح الشاكى ـ إن منحه شيئاً ـ أكثر من العون الرمزى .

وترتبط مباشرة بوظيفة الأومبودسمان سالفة الذكر وظيفة أعظم أهمية من حيث واجبات المشرعين ، ألا وهى تقديم الخدمات لدائرة العضو الانتخابية ، وللطوائف القوية فى المنطقة ، أو للأفراد من الناخبين فيها ، وسواء أدى العضو حقاً هذه الوظيفة أم لا ، فمن الهام له أن يقنع الأشخاص والمجموعات بأنه يقوم بها خير قيام ، إذا كان حريصاً على إعادة انتخابه . وقد تسفر هذه المساندة لتلك المصالح عن شىء يصل فى أهميته إلى تقديم تشريع ، أو عن شىء من التفاهة بمكان مثل حصول الناخب على علم رفرف فوق قبة كابتول الأمة (وقد لا تكون هذه الرفرفة إلا لثوان قلائل ، لأن الزوار يرفعون باستمرار أعلاماً فوق سارية الكابتول ثم ينزلونها تلبية لطلبهم !) .

وثمة وظيفة أخرى ذات أهمية حيوية للكونجرس والهيئات التشريعية فى الولايات المتفرقة وهى قيادة الاستقصاءات ، والمناظرات أو المناقشات العلنية وغير ذلك من وسائل إعلام الجمهور بالحقائق . ويجب أن تتوافر للهيئات التشريعية المعلومات الكافية إذا أرادت أن تتسم تشريعاتها بالحكمة . وسلطة تقصى الحقائق يمكن أن يساء استخدامها بحيث تضر بغير حق أفراد المواطنين أو المجموعات فتخلق أو تسهم فى خلق مناخ من الخوف ، كما كانت الحال فى استقصاءات عضو الشيوخ جوزيف مكارثى ، واستقصاءات لجنة مجلس النواب القديمة عن الأنشطة المعادية لأمريكا ، أو يمكن أن تستخدم بحذر شديد ولياقة تامة كما هو الحادث فى كثير من الأحيان ، وأقرب مثل على ذلك استقصاءات اللجنة القضائية بمجلس النواب لبحث إمكان اتهام الرئيس نيكسون . وتقدم الاستقصاءات المعلومات عن أى قضية ، لا لأعضاء الهيئة التشريعية فحسب ، بل إلى الجمهور أيضاً ، وذلك ما تصنعه أيضاً المناقشات التشريعية وأنشطة

كثيرة غيرها . وعلى هذا المنوال تعاون الهيئة التشريعية فى الدول الديمقراطية فى العملية الديمقراطية الجارية بتشجيع التدفق الحر للمعلومات عن الحكومة ، وإلى الحكومة ومنها .

وفى نظامنا السياسى الأمريكى تتولى المحاكم عقاب الأخطاء وأفعال الشر ، إلا أن الهيئة التشريعية قد تشارك فى هذه العملية عندما يكون المرتكبون موظفين عموميين . فعلى المستوى الفيدرالى قد يقوم مجلس النواب باتهام موظف عام بأغلبية الأصرات ، وعندئذ ينعقد مجلس الشيوخ على صورة محكمة ويحاكم المتهم . ولابد لإدانته من أُغلبية ثلثى الأعضاء . ويترتب على إدانته عزله من منصبه . وهذه هى الطريقة الوحيدة التى بها يعزل الكونجرس الموظفين من الفرع التنفيذى ، ولا يستخدم هذا الإجراء إلا فى ظروف خارقة للعادة . وقد جرى إعماله بنجاح أقل من ١٢ مرة . ويتبع عين هذا الإجراء فى معظم الولايات ، حيث يندر استخدامه أيضاً . وبالمثل ، بما أن الولايات المتحدة ليست ذات نظام برلمانى ، فالهيئة التشريعية لا تشارك فى اختيار رئيس الفرع التنفيذى المنتخب . وليس لذلك إلا استثناء واحد على المستوى الفيدرالى ، وذلك عندما تفشل هيئة ناخبى الرئيس فى منح أغلبية الأصوات لمرشح للرئاسة أو لمنصب نائب الرئيس . ففى هذه الحالة يقوم مجلس النواب باختيار الرئيس من بين المرشحين ، على أن يكون لممثلى كل ولاية صوت واحد فقط . ويتولى مجلس الشيوخ اختيار نائب الرئيس .

بيد أن الهيئة التشريعية تشارك بصورة قاطعة فى اختيار كبار الموظفين الذين يشغلون مناصبهم بالتعيين ، سواء فى ذلك من يعملون فى الفرع التنفيذى أو القضاء . وعلى المستوى القومى يختص مجلس الشيوخ بهذه المشاركة . فالفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور تقضى بأن يقدم مجلس الشيوخ « نصحه وموافقته » قبل أن يعين الرئيس كبار موظفى الحكومة . والقاعدة المرعية ــ كما أشرنا من قبل ــ أن مجلس الشيوخ قلما يخذل أحد المرشحين لهذه المناصب . ولكن هذه السلطة يمكن أن تكون فعالة ، كما حدث عندما رفض مجلس الشيوخ إقرار تعيين اثنين ممن رشحهم رتشارد نيكسون قضاة فى المحكمة العليا ، هما كليمنت هاينسورث وج . هارولد كارسويل .

والحاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ على ترشيحات معينة أخرى تسمح بممارسة ما يسمى « مجاملة مجلس الشيوخ » . فبحكم العادة يجب أن يتشاور الرئيس مع أعضاء الشيوخ المنتمين لحزبه ويمثلون الولاية التى سيشغل هؤلاء الموظفون مناصبهم فيها كى يحصل على موافقتهم قبل أن يبعث بترشيحه للمجلس . فإذا رشح شخصاً للخدمة فى ولاية عضو الشيوخ ولم يوافق عليه هذا العضو ، فما على العضو إلا أن يعلن أن هذا

المرشح « بغيض إليه » فيجامل مجلس الشيوخ هذا العضو ويرفض الموافقة على ترشيح الرئيس . ولا تستخدم هذه المجاملة إلا إذا كان عضو الشيوخ من نفس حزب الرئيس ، وبالنسبة لمناصب معينة فقط داخل ولايته ، مثل مناصب القضاة فى المحاكم الفيدرالية بالمناطق ، ومديرى شرطة الولايات المتحدة . وقد يكون عضو واحد فى مجلس الشيوخ قادراً أحياناً أن يفرض الهزيمة على ترشيح ما أو سحبه بسبب عداء يشعر به نحو هذا المرشح ، حتى ولو كان لن يخدم فى ولايته نفسها . ولكن ذلك ليس ضمن قاعدة « المجاملة » ، وعادة لا يستطيع العضو فى هذه الحالة أن يعول على النجاح . أما فى الولايات المتفرقة ، خارج نطاق موظفى « المجلس الوزارى » الذين ينتخبون عادة انتخاباً منفصلاً ، فالعادة الجارية أن تقوم مجالس شيوخ الولايات أيضاً بالموافقة على تعيينات من يشغلون مناصب صانعى السياسة الخاصة (الخطة) بالجهاز التنفيذى (وكثيراً ما يسرى هذا على أعضاء الهيئة القضائية) . وكثيراً أيضاً ما تراعى قاعدة « المجاملة » هناك أيضاً .

وطائفة معينة من كبار الموظفين فى الديوان التنفيذى للرئيس ، من قبيل « مستشار الأمن القومى » ، جرت التقاليد على اعتبارهم معاونين ومساعدين للرئيس أكثر منهم « موظفين للولايات المتحدة » كما تنص على هذا الفقرة ٢ من المادة الثانية من الدستور . ومع أن هؤلاء المستشارين لهم فى الواقع أحياناً سلطة أكبر من أعضاء المجلس الوزارى أنفسهم ، إلا أنهم لا يخضعون لمبدأ ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على تعيينهم . ولأن رئيس « ديوان الإدارة والميزانية » يشغل منصباً من أقوى المناصب ذات السلطة فى الحكومة ، لذا صدر قانون فى مارس سنة ١٩٧٤ يحتم أن تتم موافقة مجلس الشيوخ على تعيين هذا الرئيس للديوان ونائبه مثل سائر من يعينهم رئيس الجمهورية . وأول رئيس لهذا الديوان تولاه طبقاً للتشريع الجديد ، وبموافقة مجلس الشيوخ هو أول من عينهم الرئيس كارتر فى هذا الموقع ، واسمه « برت لانس » . وقد استقال برت من المنصب بعد ذلك نتيجة أمور أثيرت حول شئونه المالية .

سلطات الكونجرس

أوردت الفقرة ٨ من المادة الأولى للدستور قائمة بالسلطات الرسمية للكونجرس . والقائمة طويلة ، ومن ضمنها سلطة فرض الضرائب وجبايتها ، واقتراض الأموال ،

وتنظيم التجارة ، ووضع قواعد التجنس والإفلاس ، وسك النقود ، وتحديد معايير الموازين والمكاييل ، وإنشاء نظام بريدى ، وإيجاد نظام قضائى ، وإعلان الحرب ، وحشد وتمويل جيش وأسطول بحرى ، وإنشاء ميليشيا ، وإيجاد منطقة فيدرالية ، وتنظيم حقوق النشر وبراءات الاختراع . وبالإضافة لهذا تخول الفقرة الثامنة للكونجرس سلطة إقرار كل القوانين « التى تكون ضرورية وصائبة » لكى يمارس السلطات المخولة فى هذه الفقرة وغيرها من فقرات الدستور . وهذا النص هو أساس نظرية « السلطات الضمنية » التى نوقشت فى الفصل الثالث .

ومع أن الكونجرس له سلطات عريضة ، إلا أنها تخضع لقيود . فالدستور يحدد تحريمات معينة . فالتعديل الأول مثلاً ينص على أن الكونجرس لا يجوز له أن يسن قانوناً ينتقص من حرية الكلام أو حرية النشر . والفقرة التاسعة من المادة الأولى تمنع الكونجرس من الموافقة على مشروعات قوانين الحرمان من الحقوق المدنية (وهى تلك القوانين التى تسمح للهيئة التشريعية لا القضائية بعقاب المواطنين) والقوانين ذات الأثر الرجعى (وهى القوانين التى تعاقب على أفعال حدثت قبل صدور القانون) . يضاف إلى هذا أن المحاكم أصرت على أن الكونجرس يجب أن يتخذ معايير واضحة لإرشاد الموظفين التنفيذيين الذين يطبقون القوانين . وكل تخويل فضفاض للتصرف إلى الإدارة يعد بمثابة تفويض بسلطة التشريع ، وهو مناف للدستور .

بنية الكونجرس وتنظيمه

ولكى ينقل الآباء المؤسسون إيمانهم بالكوابح والتوازنات إلى الهيئة التشريعية القومية نفسها نصوا على أن يتكون الكونجرس من مجلسين . وإلى حد ما اقتضت ذلك طبيعة النظام الفيدرالى . فالولايات ممثلة بالتساوى فى مجلس الشيوخ ، وبذلك كفل الأمن للبنية الفيدرالية ، وأمكن أن يقوم مجلس للنواب على أساس عدد السكان . ومثلما يكبح كل من الفرع التشريعى والفرع التنفيذى والفرع القضائى بعضها البعض ، كذلك يمكن لكل من مجلسى الكونجرس أن يكبح المجلس الآخر ، إذ لابد من موافقة كليهما لإقرار أى تشريع . وفى الأصل كان مجلس النواب هو المفروض أن يكون ديمقراطياً ، أى « فرع الشعب » ، وأن يتولى مجلس الشيوخ (الذى كان فى البداية يتم انتقاء اعضائه بواسطة الهيئات التشريعية فى كل ولاية ، لا بواسطة الناخبين من الشعب) تخفيف

التطرف الديمقراطى المنتظر ، وبذلك يمثل مصالح الصفوة . ولكن فى السنوات الأخيرة تغير الموقف . فكل من المجلسين محافظ أساساً ، وله تقاليد غير عادية فى المحافظة ومؤسسات تجعل من المستحيل تحدى الحالة الراهنة أو الأمر الواقع بنجاح . ومع هذا ، فبسبب غلبة نفوذ المناطق الحضرية فى مجلس الشيوخ صار ذلك المجلس لفترة ما أكثر تقبلاً من مجلس النواب للبرامج الاجتماعية وغيرها من التجديدات . ولأن دائرة عضو الشيوخ الإنتخابية هى ولاية بأسرها فهو من أجل ذلك مّيال . . . لمراعاة الاحتياجات الحضرية إذا كان الغالب على ولايته هو الطابع الحضرى . ومع هذا من المرجح أن تكون للولايات الحضرية مناطق ريفية كبيرة ومدن صغيرة . ولأن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم طبقاً للمناطق لا حيثما اتفق ، فإن الولايات المتحدة حتى التى يغلب عليها الطابع الحضرى يمكن أن يأتى منها نائب أو أكثر دوائرهم الانتخابية غير حضرية ، وبذلك يضفون على مجلس النواب نكهة أقل حضرية من مجلس الشيوخ . وقد قللت انتخابات أواخر الستينات وأوائل السبعينات من هذا الاتجاه إلى حد ما بانتخاب أعضاء لمجلس النواب أكثر شباباً ولهم عقليات إصلاحية . وفى الوقت الحاضر تغير الحال بشكل ملحوظ بسبب انتصارات المحافظين فى انتخابات سنة ١٩٨٠ . ولم يزل مجلس النواب تحت سيطرة الديمقراطيين ، إلا أنه صار أقل ميلاً للتجديد وأميل للمحافظة ، أما التغيير الهائل فحدث فى مجلس الشيوخ حيث تمت السيطرة عليه للجمهوريين لأول مرة منذ ٢٥ سنة ، مما أسبغ عليه درجة من المحافظة تفوق كثيراً أى توقعات سابقة على الانتصار الجمهورى فى سنة ١٩٨٠ .

والمفروض أن المجلسين متساويان فى السلطة ، وكثيراً ما يلح أعضاء مجلس النواب على أن مجلسهم مكافىء فى الكرامة والمكانة لمجلس الشيوخ . ومع هذا نجد لعضو الشيوخ مزايا كبيرة غير متاحة للنائب النمطى . فبما أن أعضاء مجلس الشيوخ مائة فحسب ، لذا نجد عضو الشيوخ الجديد يتمتع بشىء من الظهور القومى ، وتسعى إليه الدعوات لمآدب الكوكتيل عالية المستوى فى واشنطن . أما عضو مجلس النواب الجديد فيغلب عليه أن يكون مغموراً هناك وإلى أن يفلح فى إبراز دوره فى المجلس يظل ضائعاً وسط جمع يبلغ ٤٣٥ نائباً . يضاف إلى هذا أن عضو الشيوخ يتمتع باستقلال كبير لأن مدة عضويته ٦ سنوات . أما عضو مجلس النواب فلابد له من قضاء وقت طويل فى محاولات إعادة انتخابه كل عامين . وبصرف النظر عن مزاعم ودعاوى كثيرين من النواب ، فكثيراً ما ينسحبون من هذا المجلس ليرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشيوخ

إذا ما لاحت لهم فرصة طيبة للفوز . ولا يخطر ببال عضو فى مجلس الشيوخ أن يستقل ليرشح نفسه لمجلس النواب .

ومعظم علماء السياسة والمصلحين السياسيين أيضاً يبدو أنهم يناصرون بشدة المجلس التشريعى الواحد . والحجج التى تؤيد ثنائية المجلس تتركز أساساً على الرغبة فى إيجاد كوابح وتوازنات ، وهى حجج لم يعد الكثيرون يسلمون بها . ثم إنه من الممكن إيجاد كوابح كثيرة داخل مجلس واحد . يضاف إلى هذا أن مشروعات القوانين ما دام من الممكن تقديمها إلى أى من المجلسين حالياً (فيما عدا مشروعات قوانين الايرادات على المستوى القومى ، فالدستور يحتم أن يبدأ من مجلس النواب ، وأما مشروعات قوانين الاعتمادات المالية فتبدأ هناك أيضاً ولكن بحكم التقاليد) لذا يقول البعض إن نظام المجلسين يسمح للهيئة التشريعية أن تتصرف فى حجم من العمل أكبر مما لو كان هناك مجلس تشريعى واحد . فأحد المجلسين يمكن أن يقوم بالاستقصاءات الضرورية وبالعمل الشاق فى مجموعة من مشروعات القوانين فى حين يقوم المجلس الآخر بمثل هذا الدور بالنسبة لمجموعة أخرى ، وبذلك يوفر كل منهما على الآخر جهداً جسيماً . ولكن فى الواقع يندر أن يجرى الأمر على هذا النحو . فكل من المجلسين يتقاعس عن الأخذ بوجهة نظر المجلس الآخر فى أى شىء ، ويلح عادة على تكرار العملية بالنسبة لكل مشروع قانون ، بصرف النظر عما فعله المجلس الآخر ، سواء فى ذلك الكونجرس ، والمجالس التشريعية بالولايات المختلفة .

ومعظم المؤلفات تميل إلى تحبيذ نظام المجلس الواحد لأنه أكثر فاعلية وأقل تكلفة . ومن الممكن أيضاً أن يؤدى نظام المجلس الواحد إلى زيادة فى إجادة المجلس التشريعى وتحسين مستواه . وقد لاحظ البعض على الكونجرس أن مجلس النواب يتجه إلى « تمرير » تشريعات خرقاء غير جيدة الدراسة ، يعلم النواب جيداً أنها لن تصدر بها قوانين ، لأنهم يعرفون تماماً أن مجلس الشيوخ سوف « يقتلها » . ومثل هذا المسلك الطائش يمكن أن يكون خطيراً جداً إذا حدث فى هيئة تشريعية ذات مجلس واحد . ومن الصعب أن نحدد بدقة أى الشكلين أفضل ، لقلة خبرتنا فى أمريكا بالهيئات التشريعية ذات المجلس الواحد . وبالتأكيد نجد كل مجالس المدن فى الولايات المتحدة ذات مجلس واحد ، ولكن حكم المدن يختلف جداً عن حكم ولايات أو أمم ، ولذلك لا يمكن مقارنة الوضعين مقارنة مباشرة . وفيما عدا الهيئة التشريعية لولاية نبراسكا ، نجد كل هيئات الولايات الأخرى التشريعية ثنائية المجالس . ويبدو أن تجربة نبراسكا تدل على أن لا توقعات

المصلحين الكبيرة ، ولا تنبؤات التقليديين المتشائمة لها ما يبررها . أجل ثمة فروق بين أداء الهيئات التشريعية الثنائية المجلس والأحادية المجلس ، ولكن كل شكل منهما يمكن أن يؤدي العمل بنجاح معقول .

تنظيم الكونجرس

مدة عمر الكونجرس سنتان ، ابتداء من يناير طبقاً للتعديل العشرين . والفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور توجب على الكونجرس أن يجتمع مرة واحدة على الأقل فى كل سنة . ومن سلطة الرئيس بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة الثانية أن يدعو الكونجرس للاجتماع فى « المناسبات فوق العادية » عندما يرى هذا ضرورياً . والمبّرر الوحيد الذى يخوّل للرئيس إنهاء دورة الكونجرس هو عدم اتفاق المجلسين على تاريخ انفضاضها ، إلا أن ذلك لم يحدث قط . ويظل مشروع القانون قائماً ما دام الكونجرس قائماً ، فإذا أدخل فى دورة الانعقاد الأولى ، فمن الممكن نظره فى الدورة الثانية (والأخيرة) . أما إذا لم يبت فيه فى الدورة الثانية ، فلابد من إعادة إدخاله لكى ينظره كونجرس مقبل . وطبقاً لقانون إعادة التنظيم التشريعى الصادر سنة ١٩٤٦ يتعيّن على الكونجرس أن يفض دورته السنوية فى ٣١ يوليو ، إلا أن ضغط العمل من الكثرة بحيث تستمر الدورات معظم السنة . وتميل الممارسة إلى نقض ذلك فى الولايات المختلفة لأن دساتير الولايات كثيراً ما تنطوى على قيود على عدد وطول الدورات التشريعية .

ويجتمع كل كونجرس جديد فى يناير من السنوات الفردية وينظم نفسه بنفسه . ولما كانت مدة السنوات الست لأعضاء الشيوخ شديدة التفاوت فى تاريخها ، لذا لا يواجه الناخبون فى أى انتخابات سوى ثلث عدد الأعضاء تقريباً مما يجعل مجلس الشيوخ كياناً مستمر الوجود ، وغالبية أعضائه يواصلون العمل من كل كونجرس إلى الذى يليه . ومعنى هذا أن تستمر قواعد مجلس الشيوخ على امتداد الدورات المتعاقبة ، مما يمنع مجلس الشيوخ من تبنى قواعد جديدة كل سنتين . وكثيراً ما يحدث ، عند افتتاح جلسات كل كونجرس جديد أن يتقدم الليبراليون من كلا الحزبين مطالبين بعدم اعتبار المجلس كياناً متصلاً وأن بوسعه أن يتبنى قواعد جديدة فى بداية أى كونجرس جديد بالأغلبية البسيطة للأصوات .

ومع أن مجلس الشيوخ لم يقبل قط هذه الحجة ، ومازال تغيير قواعد مجلس الشيوخ

يقتضى أغلبية ثلثى الأعضاء ، إلا أن الليبراليين أحرزوا كسباً فى مارس سنة ١٩٧٥ عندما نجحوا فى تعديل القاعدة القانونية رقم ٢٢ ، وهى نقطة الخلاف الرئيسية . فالقاعدة ٢٢ هذه تسمح لأعضاء الشيوخ بمناقشة غير محدودة ما لم يوقفها قرار بإقفال باب المناقشة الذى سمى عادة « انهاء النقاش » ، وكان التقليد المتبع أن يحتاج هذا القرار إلى أغلبية ثلثى الحاضرين والمشتركين فى التصويت . وحرية المناقشة غير المحدودة تتيح ممارسة ما يسمى فى العرف التشريعى « التعطيل » (Filibuster) وهو اللجوء إلى الخطب الطويلة وغيرها من الأساليب التعويقية بالتعاون مع مجموعة من الأعضاء يستهدفون هزيمة مشروع قانون معين عن طريق وقف أعمال المجلس الأخرى إلى أن يستسلم أنصار هذا المشروع لكى يتمكنوا من نظر بقية جدول الأعمال . ومع أن الليبراليين يعملون عموماً للقضاء على « التعطيل » أو لانقاص الأصوات المطلوبة لاقفال باب المناقشة ، على أساس أنه مما ينافى الديمقراطية أن يسمح لأقلية صغيرة بمنع مجلس الشيوخ من العمل وهزيمة مشروعات قوانين الحقوق المدنية (وآخرها مشروع قانون المسكن الملائم فى سنة ١٩٨٠) ، إلا أنه يلاحظ أن الليبراليين أيضاً يلجأون إلى هذه السياسة عندما يكون ذلك فى مصلحتهم . وكان التنقيح الذى نجحوا فى إقراره آخر الأمر سنة ١٩٧٥ يجعل إقفال باب المناقشة ممكناً بأغلبية أقل من الثلثين ، وهى ثلاثة أخماس المشتركين فى التصويت ، أى أغلبية ستين عضواً إذا حضر وصوت الأعضاء المائة جميعاً . وكى يتمكن المجلس من إقرار هذا التغيير استخدم « اقفال باب المناقشة » لوقف « تعطيل » قام به السناتور جيمس ألين من ألاباما ، فكانت هذه أول مرة نجح فيها قرار قفل باب المناقشة فى موضوع يتصل بقاعدة قفل باب المناقشة . وكان التصويت على تنقيح القاعدة رقم ٢٢ قوياً جداً ، لأنه حصل على عشرة أصوات أكثر من أغلبية الثلثين المطلوبة ، وحتى عند الاقتراع على قفل باب المناقشة لكف « ألين » عن التعطيل ، صوّت من ديمقراطيى الجنوب مع القرار أكثر ممن صوتوا ضده ، فكان واضحاً أن الوقت قد حان لشىء من الإصلاح ، مهما كان ضئيلاً .

ومع هذا تسير خطوات الاصلاح من الكونجرس فى بطء ومشقة ، وهو اصلاح وهمى أحياناً أكثر مما هو حقيقى . وكان السناتور (عضو الشيوخ) ألين معروفاً بقدرته على المناورات البرلمانية ، واستخدام خبرته الكبيرة فى إحباط القيود المفروضة على التعطيل ، حتى بعد أن شدد المجلس القانون ٢٢ . فقد وجد ثغرة فى النص على أن لكل عضو الحق فى ساعة واحدة إضافية فقط بعد صدور قرار قفل باب المناقشة ، وذلك

باستعمال حق العضو فى اقتراح تعديلات لمشروع القانون المنظور وأن يطلب بناء على هذا الاقتراح التثبت من اكتمال العدد القانونى والمناداة على قوائم الأسماء ، من غير أن ينتقص ذلك من الوقت المسموح به له . وتمكن « ألين » بذلك من مواصلة التعطيل بعد إقفال باب المناقشة ، بأن راح يقترح تعديلاً بعد آخر ، ماضياً فى تضييع الوقت بالتثبت بعد كل اقتراح من اكتمال العدد القانونى وبالمناداة على الأسماء . ومرت أربع سنوات أخرى قبل أن يسد مجلس الشيوخ هذه الثغرة . ففى فبراير سنة ١٩٧٩ وضع قرار مجلس الشيوخ رقم ٦١ ذروة مقدارها ١٠٠ ساعة هى المدة القصوى الكلية التى يمكن أن تستغرقها المناقشة بعد موافقة ثلاثة أخماس الأعضاء على اقفال بابها ، وأى وقت يستنفد فى المناداة على الأسماء وللتثبت من اكتمال العدد القانونى أو غير ذلك من حيل المماطلة يخصم من المدة الكلية وهى ١٠٠ ساعة .

ووضع قواعد مجلس النواب مختلف عن هذا بعض الشىء . فلأن كل نائب يدخل معركة الانتخاب مرة كل سنتين ، لا يمكن اعتبار مجلس النواب كياناً مستمراً ، حتى ولو أعيد انتخاب معظم أعضائه كل مرة . لذا يتبنى المجلس قواعد مع بداية كل كونجرس . والقواعد الجديدة هى بعينها القديمة بوجه عام . ونظراً لحجم مجلس النواب (وهو بحكم القانون مكون من ٤٣٥ نائباً موزعين على الولايات بصيغة معقدة على أساس عدد السكان) وهذا موقف لا محل فيه لحرية غير محدودة فى المناقشة كما هو الحال فى مجلس الشيوخ ، وبالتالى تقل فيه الخلافات حول القواعد .

ويقوم كل من المجلسين التشريعيين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) بشعائر اختيار قياداتها فى كل كونجرس جديد . ومع قلة الانضباط فى كل من الحزبين ، إلا أن هذا التصويت على تنظيم كل مجلس منهما هو المرة الوحيدة التى تتوقع فيها من كل عضو أن يصوت طبقاً لخطة الحزب . ويقدم الحزب صاحب الأغلبية فى مجلس النواب مرشحه للرئاسة ، ويتم انتخابه روتينياً . ورئيس مجلس النواب (ويسمونه « الخطيب ») ليس رئيس حزبه فى ذلك المجلس فحسب ، بل هو أيضاً يحتل كرسى رئاسة المجلس ويحتفظ فى الوقت نفسه بحق التصويت . فهو نائب كسائر النواب إلا أنه يتميز بالمكانة والصدارة . إلا أن عوامل كثيرة تدخل فى الاختيار ، فهو لا يختار أبداً على أساس الأقدمية وحدها ، فسلطاته كبيرة ويمكن أن تتعزز بمهاراته الشخصية . وفى كيان مثل مجلس النواب مفروض على مناقشته قيود زمنية صارمة ، تكون سلطة رئيسه فى إتاحة الفرصة للراغبين فى الكلام ذات أهمية كبرى . وثمة امتيازات أخرى للمنصب من بينها

سلطة تفسير القواعد ، وتعيين أعضاء المؤتمر واختيار اللجان ، وإحالة مشروعات القوانين للجان بناء على مشورة المستشار البرلماني .

أما في مجلس الشيوخ فيشغل كرسي الرئاسة نائب رئيس الولايات المتحدة ، الذي يحمل تلقائياً لقب رئيس مجلس الشيوخ . وبما أنه مفروض على مجلس الشيوخ من خارجه ، بل وقد يكون عضواً في حزب الأقلية ، فسلطته أو نفوذه داخل المجلس ضعيف . وليس له حق التصويت إلا في حالة تعادل الأصوات . وسلطة الرئاسة لا أهمية كبيرة لها بسبب ما يسمح به مجلس الشيوخ من مدة غير محددة للنقاش . وينتخب المجلس « رئيساً مؤقتاً » من حقه أن يرأس المجلس كلما تغيب « نائب الرئيس » . ويتم اختيار الرئيس المؤقت ــ كما هي الحال في اختيار رئيس مجلس النواب ــ بالتصويت الحزبي الملتزم الصارم . والرئيس المؤقت عضو في حزب الأغلبية ، وصاحب أكبر أقدمية فيه ، وبذلك يكون وضعه شرفياً محضاً . وسلطة الرئاسة لا يكاد يكون لها معنى في مجلس الشيوخ في الواقع ، حتى إن أعضاء الشيوخ الجدد كثيراً ما يشغلون هذا الكرسي مؤقتاً لتحصيل الخبرة ، وقلما يرأس « الرئيس المؤقت » مع كثرة تغيب نائب الرئيس .

وفي مجالس شيوخ الولايات تكون الرئاسة عادة لنائب حاكم الولاية . وعلى عكس الجاري على المستوى القومي ، تكون لهذا الرئيس سلطة حقيقية قد تكون معادلة لسلطة رئيس مجلس النواب ، كما هي الحال فعلاً في تكساس أو كاليفورنيا . وفي بعض الولايات ــ مثل ميسوري ــ قد تكون السلطة لرئيس مجلس الشيوخ المؤقت ، الأمر الذي يباين تماماً الوضع الساري في مجلس شيوخ الولايات المتحدة (الفيدرالي) .

وعلى المستوى القومي تتماثل المناصب الحزبية في كلا المجلسين . فهناك زعيم للأغلبية وزعيم للأقلية وهناك « كرابيج » (وهو اصطلاح مأخوذ من الهيئة التشريعية البريطانية) للأغلبية وللأقلية . و« الكرابيج » هم مساعدو الزعماء المشار إليهم . وللأسبقية أو الأقدمية أهميتها في الاختيار لهذه المناصب ، ولكنها ــ كما هي الحال في اختيار رئيس مجلس النواب (أو « الخطيب ») ــ ليست العامل الحاسم .

نظام اللجان

ونظام اللجان عامل لا يمكن المبالغة في أهميته بين عوامل التنظيم الخاصة بالكونجرس . فهذه البنية وإن لم يرد ذكرها في الدستور قد تطورت بحيث غدت أساسية

فى طريقة أداء النظام السياسى لوظيفته . ذلك أن الكونجرس ـ لكى يحقق فاعلية أعظم فى البت فى ذلك العدد الهائل من مشروعات القوانين ـ استن نظام اللجان لتقسيم العمل بينها واتاحة درجة معينة من التخصيص . وهناك أربعة أنواع من اللجان : لجان مختارة ، ولجان مشتركة ، ولجان على شكل مؤتمر ، ولجان دائمة . واللجان المختارة هى التى تؤلف لغرض معين ولفترة محددة من الزمن . ومتى أتمت مهمتها حلت ، وإن بدا أنها ذات قيمة مستمرة ففى الوسع تحويلها إلى لجان دائمة .

واللجان المشتركة هى تلك التى تؤلف من أعضاء المجلسين . واللجان الدائمة المشتركة لا يتوسع الكونجرس فى استخدامها ، وليست لها فى العادة المكانة التى تتمتع بها اللجان الدائمة فى كل من المجلسين على حدة . ولقد كانت اللجنة المشتركة للطاقة الذرية هى اللجنة المشتركة الوحيدة التى نظرت تشريعاً ، ولكنها جردت أخيراً من هذه السلطة . والقاعدة أن اللجان المشتركة تستخدم للتنسيق بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ من حيث السياسة المتعلقة بأمور روتينية نسبياً . ومن أمثلتها اللجنة المشتركة للطبع واللجنة المشتركة للمكتبة . وزيادة استخدام اللجان المشتركة الدائمة كان من الممكن أن تؤدى إلى فاعلية أعظم فى هيئة تشريعية ذات مجلسين باستبعاد الازدواج فى المهام الذى يحدث عندما تقوم فى كل من المجلسين لجان منفصلة بنظر تشريع مقترح . أما اللجان المشتركة المختارة فاستخدامها أوسع مدى ، وعلى الأخص لجان المؤتمرات .

ويستخدم الكونجرس لجان المؤتمرات للفصل فى الخلافات بين المجلسين كلما أقر أحدهما مشروع قانون غير مطابق بكل حذافيره للمشروع نفسه الذى أقره المجلس الآخر . ويحدث هذا فى معظم الحالات غير العادية . فما لم يقر كلا المجلسين مشروع القانون بنفس النص بالحرف الواحد لا يمكن تقديمه إلى السلطة التنفيذية لاتخاذ اللازم (إما بالتوقيع أو الفيتو) . ويعين كل من المجلسين ما بين ثلاثة وتسعة أعضاء ليجتمعوا مع نظرائهم من المجلس الآخر على شكل مؤتمر . (واللجان الدائمة المختصة تختار أعضاء المؤتمر من بين أعضائها . ويختلف الاجراء باختلاف اللجان) . ويجوز للجنة المؤتمر أن تتبنى صيغة مجلس النواب لمشروع القانون ، أو صيغة مجلس الشيوخ ، أو صيغة وسطى ، وإن كان المفروض نظرياً ألا يصنعوا هذا إلا أنهم قد يعيدون أحياناً كتابة المشروع بأكمله من جديد ، ولاسيما إذا كان نصا المجلسين مختلفين اختلافاً جذرياً . ولكى يصدر المؤتمر تقريره لابد أن توافق عليه أغلبية أعضائه الموفدين من كل من المجلسين . فإن لم يتفقوا سقط مشروع القانون حتى ولو كان قد مر فى المجلسين .

ويعود تقرير لجنة المؤتمر إلى المجلسين ليتبناه بدون تعديل ، ويرسل بعد ذلك إلى الرئيس لاتخاذ اللازم . وجرت العادة أن يقبل كل من المجلسين تقرير لجنة المؤتمر روتينياً ، ولكن إذا رفضه أحدهما قضى على الاجراء تماماً .

وإمكانات موت مشروع قانون فجأة لا تكاد تقع تحت حصر . وأشد المجالات فتكاً بمشروعات القوانين هي اللجنة الدائمة . واللجان الدائمة بمثابة القلب من نظام اللجان . فهى وحدات دائمة ينشئها كل مجلس وفقاً لقواعده ، ومهمتها نظر التشريع المقترح والتوصية بإقراره . والغالب أن تشكل اللجان الدائمة على أساس الموضوع ، بحيث تدخل موضوعات معينة فى اختصاص كل لجنة . والقاعدة أن قرار اللجنة هو العامل الرئيسى فى تحديد مستقبل مشروع القانون . فعندما تقدم اللجنة تقريراً مؤيداً لمشروع القانون إلى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ ، فالاحتمال كبير أن يتم إقراره ، ولاسيما إذا كانت اللجنة قد أيدته بشدة وكان اقرارها بأغلبية كبيرة ، ومن النادر إلى أقصى حد أن ينجح مشروع قانون بدون موافقة اللجنة .

ويتولى حزب الأغلبية فى كل من المجلسين اختيار مقررى اللجان ، وتكون له دائماً الأغلبية فى جميع لجان مجلس النواب (انظر الجدول (١) والجدول (٢) ففيهما رؤساء لجان مجلس النواب والشيوخ الحاليون) وأجلى مظهر لاتباع الأسبقية ، وأقدمية العضوية هو عند اختيار مقررى اللجان ، وهو نظام معيب . وإن كان قد حدث تغيير فى السنوات الأخيرة فاستبعد نظام الأقدمية كإجراء رسمى ، إلا أن الأقدمية لم تزل حاسمة فى معظم الحالات عند اختيار مقررى اللجان . وهذا النظام يكفل اختيار عضو حزب الأغلبية الذى قضى أكبر عدد من السنوات المتعاقبة فى خدمة لجنة معينة لكى يكون مقرراً لها ، اللهم إلا إذا اختار التنحى . وقد حال هذا المبدأ دون قيام صراعات داخل كل حزب عند اختيار الزعماء ، كما ضمن أن يكون المقررون من ذوى الخبرة (وإن لم يكونوا بالضرورة من ذوى الكفاية) . وحال أيضاً دون التمييز العنصرى أو الدينى أو الجنسى إلخ . . . ومعظم الهجوم على مبدأ الأقدمية مصدره الليبراليون ولاسيما الشبان منهم . ولكن عندما تزداد أقدمية العضو ويعمل فى مواقع ذات سلطة ، فالغالب أن يصبح من أنصار نظام الأقدمية ، سواء أكان العضو محافظاً أوليبرالياً ، على أساس أن للأقدمية مزاياها الكافية التى تعوض نقائصها .

ومن السهل المبالغة فى نقائص الاختيار بالأقدمية . فقد أدى النظام الغرض منه ومازال ناجحاً إلى حد ما . وكذلك الاختيار على أساس الزعامة وحدها (وكان ذلك متبعاً يوماً

الجدول ١ : اللجان الدائمة لمجلس النواب فى يناير سنة ١٩٨١ .

لجنة المجلس	اسم المقرر	ولايته
للزراعة	إ. (كيكا) دى لا جارزا	تكساس
للاعتمادات	جامى ل. هويتن	مسيسيبى
للقوات المسلحة	ملفين برايس	إلينوى
للبنوك والمالية		
والشئون الحضرية	فرناند ج. سان جيرمان	رود أيلند
للموازنة	جيمس ر. جونز	أوكلاهوما
لمنطقة كولمبيا	رونالد ف. ديللومز	كاليفورنيا
للتربية والعمل	كارل د. بركنز	كنتكى
للطاقة والتجارة	جون د. دنجل	متشيجان
للشئون الخارجية	كليمنت ج. زبلوكى	ويسكونسن
للعمليات الحكومية	جاك بروكس	تكساس
لادارة المجلس	أوغسطس ف. هوكنز	كاليفورنيا
للداخلية وشئون الجزر	موريس ك. أودال	أريزونا
للقضاء	بيتر و. رودينو	نيوجيرسى
للبحرية التجارية والمصائد	ولتر ب. جونز	كارولينا الشمالية
للبريد والخدمة المدنية	وليم د. فورد	متشيجان
للأشغال العامة والنقل	جيمس ج. هوارد	نيوجيرسى
للقواعد	رتشارد بولنج	ميسورى
للعلم والتكنولوجيا	دون فوكا	فلوريدا
للأعمال الصغيرة	بارن ج. متشل	ميريلند
لمعايير السلوك الرسمى	لويس ستوكس	أوهايو
لشئون المحاربين القدماء	ج. ف. منتجمرى	مسيسبى
للخطط والموارد المالية	دان رستنكوفسكى	إلينوى

ما فى الكونجرس ولم يزل معمولاً به فى ولايات كثيرة) له أيضاً نقائصه التى تضارع فى خطورتها أوجديتها نظام الأقدمية . ومع هذا هناك عيوب كثيرة فى الاختيار الصارم بالأقدمية . فهو فضلاً عن تجاهله الكفاءة يثير استياء كثيرين من أنصار التنظيم الحزبى

الجدول ٢ : اللجان الدائمة فى مجلس الشيوخ فى يناير سنة ١٩٨١ .

لجنة مجلس الشيوخ	مقرها	ولايته
للزراعة والتغذية والغابات	جيس هيلمز	كارولينا الشمالية
للاعتمادات	مارك أو . هتفيلد	أوريجون
للقوات المسلحة	جون تاور	تكساس
للبنوك والاسكان والشئون الحضرية	جيك جارن	أوتاه
للموازنة	بيت ف . دومينيسى	نيومكسيكو
للتجارة والعلم والنقل	بوب باكوود	أوريجون
للطاقة والموارد الطبيعية	جيمس أ . مكلور	ايداهو
للبيئة والأشغال العامة	روبرت ت . ستافورد	فيرمونت
للمالية	روبرت دول	كنساس
للعلاقات الخارجية	تشارلز هـ . بيرسى	إلينوى
للشئون الحكومية	وليم ف . روث ، الأصغر	ديلاوار
للفضاء	ستروم ثورمند	كارولينا الجنوبية
للعمل والموارد البشرية	أورين ج . هاتش	أوتاه
للقواعد والادارة	تشارلز ملك . س . ماتياس ، الأصغر	ميريلند
لشئون المحاربين القدماء	ألان ك . سمبسون	وايومنج

ملاحظة : هذا الجدول يعكس إعادة تنظيم بنية لجان مجلس الشيوخ طبقاً لقرار مجلس الشيوخ رقم ٤ الصادر فى ٤ فبراير سنة ١٩٧٧ ، وهو أول تنقيح هام منذ سنة ١٩٤٦ .

القوى وزعامته . وكثيرون ممن كان من النادر أن يؤيدوا موقف أحزابهم وصلوا إلى كراسى مقررى اللجان ، ولم يجرد عضو الحزب من أسبقيته لعدم تأييد موقف حزبه إلا فى الحالات الفاضحة جداً . وكان النظام بغيضاً جداً أيضاً لدى من يؤيدون مزيداً من الديمقراطية داخل مجلسى الكونجرس . والقاعدة السائدة أن ألد أعداء الأقدمية هم الليبراليون والسبب فى ذلك ببساطة أن هذا النظام يميل للعمل لصالح المحافظين . وكان الليبراليون يدركون تماماً أن الولايات والمناطق المحافظة ــ وهى الأقل حضرية ــ كانت أقرب إلى أن تكون « مأمونة » للملتزمين بالحزبية ــ أى أنها لا تتيح تحدياً كبيراً فى

الانتخابات ، فهى أكثر أماناً من المناطق والولايات الأكثر حضرية ، ومن ثم فهى أكثر ليبرالية . والعضو الملتزم القادم من منطقة « مأمونة » من المرجح أن يحوز أقدمية ، ومن ثم يزداد قوة أو سلطة . لذا كان معظم مقررى اللجان فى كلا المجلسين من الجنوب ، وهم عموماً من أشد المناطق ريفية . ومع أن هذا لم يعد هو الشأن ، فالواقع أن الجنوب يضم مناطق كثيرة مأمونة ، مما يتيح له مزيداً من القوة فى المجلسين أكثر مما يتناسب مع حجمه على أساس المساواة الصارمة . ويصدق هذا على المناطق الريفية عموماً . فالتمسك المعتاد بالأقدمية يميل إلى أن يمنح قدراً كبيراً من القوة لعدد صغير نسبياً من الولايات التى تتشابه جداً فى المصالح ، وكثيراً ما تتشابه فى التكوين الطائفى .

وفى وقت ما كانت مسألة الأقدمية دقيقة وحاسمة بسبب سلطة رؤساء اللجان . ففى وسع رئيس اللجنة أن يدعو أو يرفض طلب اجتماع جلسات استماع . ويمكنه أن يكافىء أعضاء اللجنة أو يمنع تعيينهم فى اللجان الفرعية ، ثم إن سلطته فى إجراءات اللجنة كانت من الضخامة بحيث كان يمكنه ــ فى حالات كثيرة ــ أن « يقتل » أى مشروع قانون لا يروقه . وكان ذلك نتيجة ــ إلى حد ما ــ لنظام لجان الكونجرس الأمريكى نفسه . فلو كانت اللجان أقل سلطاناً ، لكانت مسألة الأقدمية وسلطة رئيس اللجنة أقل خطورة ، لأن الرؤساء كانو عندئذ يصبحون أقل أهمية . ومعظم الهيئات التشريعية فى الأماكن الأخرى ، وإن كانت تستخدم اللجان ، إلا أن هذه اللجان ليس لها أى شبه باللجان الأمريكية القوية السلطات التى تتمتع فعلاً بسلطة الحياة والموت بإزاء التشريع . فالهيئات التشريعية فى الأماكن الأخرى تصنع بدلاً من هذا ما يعد فى أمريكا مستحيلاً ، لأن تلك الهيئات تتناول معظم تفصيلات العمل التشريعى وتمارسها أمام هيئة المجلس بأكملها . إن نظام اللجان الأمريكى ــ الذى شجع عليه ضعف الانضباط الحزبى وعدم وجود سيطرة تنفيذية على الجدول التشريعى ــ كان تطوراً طبيعياً للأمور ، ولكنه لم يكن نظاماً لا مفر منه . وفى السنوات الأخيرة أدخل تعديل على كل من نظام الأقدمية وسلطات مقررى اللجان ، مع أن سلطات اللجان نفسها لم تزل على حالها من القوة .

ففى سنة ١٩٧١ شق الجمهوريون فى مجلس النواب الطريق إلى إصلاح نظام الأقدمية حين قالوا إن مقررى اللجان (أو بعبارة أدق أعضاء الأقلية ذوى المكانة العالية ، لأن الجمهوريين كانوا أقلية) ينبغى أن يختارهم الأعضاء الجمهوريون فى

المجلس . وتبعهم الديمقراطيون بمثل ذلك الاصلاح فى سنة ١٩٧٣ . وتبنى جمهوريو مجلس الشيوخ إصلاحات مماثلة فى السنة نفسها ، وتبعهم ديمقراطيو هذا المجلس فى سنة ١٩٧٦ .

ولعل هذه الاجراءات الجديدة جاءت من ناحية كلا الحزبين نتيجة ضغوط داخلية فى الكونجرس والاعلام الواسع النطاق من جانب جماعات المواطنين مثل منظمة القضية المشتركة ومنظمة رالف نادر . وتتيح هذه الاصلاحات وسيلة لعزل المقرر باجراءات عادية . ولكن المختارين فى معظم الحالات هم أولئك الذين كان من المفروض انتقاؤهم طبقاً للأقدمية المطلقة . وفى أوائل سنة ١٩٧٥ تمكن ديمقراطيو مجلس النواب من عزل ثلاثة من مقررى اللجان ــ هم رايت باتمان مقرر لجنة البنوك والأموال السائلة ، وادوارد هيبرت مقرر لجنة القوات المسلحة ، و« و. ر. بودج » مقرر لجنة الزراعة . وتبدو نتائج مثل هذه الاصلاحات مشوشة مع ذلك ، عندما نلاحظ أن « وين هايس » وهو من أشد مقررى اللجان فى مجلس النواب استبداداً وتعنتاً وأكثرهم جدارة بالبغض ظل محتفظاً بمنصبه كمقرر لجنة الإدارة . إلا أن الفضائح الجنسية التى تكشفت فى سنة ١٩٧٦ وأجبرته على الاستقالة ، أنجزت ما لم ينجزه المصلحون ، وتم بذلك عزل هايس والانتقاص من السلطة الدكتاتورية التى كان قد شيدها لنفسه وللجنته .

وأضافت إصلاحات أخرى انتقاصات من سلطة مقررى اللجان بأن خولت لأعضاء اللجان الفرعية سلطة اختيار مقررى لجانهم الفرعية والسماح لقيادات هذه اللجان الفرعية باختيار هيئة الموظفين المعاونين . وفيما سبق كان مقرر اللجنة الأصلية يعين ويفصل كل هيئة المعاونين للجنة وتوابعها الفرعية . وفى سنة ١٩٧٩ تلقى نظام الأقدمية ضربة أخرى عندما خذل ثلاثة من الديمقراطيين الشبان زملاءهم ذوى الأقدمية فى مناصب اللجان الفرعية للجنتى التجارة والعمليات الحكومية .

ولكن المصلحين ــ مع هذا ــ لم يحدث قط أن اقترحوا تغييرات فى النظام الأساسى الذى يمكن أن يجعل تقديم القوانين وتمريرها (إقرارها) أشد فاعلية . فكل ما يريدونه هو أساليب جديدة لاختيار قادة النهج القديم المستقر . وكان فى وسع أعضاء الكونجرس ، بالتأكيد ، أن يغيروا المؤسسات تغيراً كبيراً لو شاءوا . والبنية الحالية بأسرها للمجلسين متحيزة ضد الاصلاح . وكثير من الاصلاحات فى تاريخ الكونجرس لم تحدث سوى تغيّر ضئيل فى طريقة الأداء الحالية للفرع التشريعى . وليس من شك

تقريباً أن الأمور لا تزال على ما هى عليه لأن هذه هى الطريقة التى يريدها معظم الأعضاء .

وطريقة الوصول إلى كرسى مقرر إحدى اللجان لم تزل أن يُختار للجنة معينة ، وأن يستمر انتخابه للكونجرس ، وبشرط أن يكون حزب هذا العضو صاحب الأغلبية عندما يتمكن من التغلب على المعارضة . وقلة من الصفوة هم الذين يتمكنون من الحصول على المواقع الممتازة مثل لجنة الاعتمادات ، ولجنة الخطط والموارد المالية ، ولجنة القواعد فى مجلس النواب ، أو لجان الاعتمادات والمالية والقوات المسلحة ، والعلاقات الخارجية فى مجلس الشيوخ . ولفترة من الزمن كان النواب يشغل الواحد منهم عضوية لجنة واحدة فقط ، ويشغل عضو الشيوخ مكاناً فى لجنتين ، وإن كانت هناك استثناءات . والاتجاه الآن إلى أن يشغل عضو مجلس النواب مكاناً فى لجنتين أيضاً ، فيما عدا أعضاء لجان معينة مثل لجان الاعتمادات والزراعة والخطط والموارد المالية والقواعد والقوات المسلحة ، حيث تجرى العادة بالعضوية فى لجنة واحدة فقط .

وإجراءات اختيار أعضاء اللجان تختلف باختلاف الأحزاب والمجلسين التشريعيين . فمؤتمر الحزب الديمقراطى لأعضاء مجلس النواب يختار رسمياً الأعضاء الديمقراطيين ، ولكن المؤتمر يتبع فى ذلك توصية لجنة التوجيه ورسم السياسة بالحزب ، التى تضم زعامة الحزب بالمجلس إلى جانب الأعضاء الذين يختارهم رئيس المجلس (إذا كان ديمقراطياً ، كما هى الحال عادة) ، وأعضاء آخرون من المناطق الجغرافية . وهذا الترتيب نفسه كان إصلاحاً حدث سنة ١٩٧٥ . (وقبل ذلك كانت سلطة التوصية بالتعيينات الديمقراطية فى اللجان مخولة للأعضاء الديمقراطيين فى لجنة مجلس النواب للخطط والموارد) . وينشىء جمهوريو مجلس النواب « لجنة لشئون اللجان » ، مكونة من ممثل عن كل ولاية لها نائب جمهورى . وكل عضو يملك عدداً من الأصوات يعادل عدد النواب الجمهوريين فى ولايته . وتهيمن على هذه اللجنة لجنة تنفيذية تضم أعضاء من أكثر الولايات انتخاباً لنواب جمهوريين ، مثل متشيجان وإلينوى وكاليفورنيا ونيويورك واوهايو وبنسلفانيا .

وفى مجلس الشيوخ يختار زعيم الأعضاء الديمقراطيين لجنة توجيه لتقرير عضوية اللجان من الديمقراطيين . ويعين مقرر المؤتمر الحزبى الجمهورى لأعضاء المجلس لجنة لشئون اللجان لها مثل هذه المهمة . ويتبع الديمقراطيون المبدأ المسمى « مبدأ جونسون » (وقد تبنوا هذا المبدأ فى الخمسينات عندما كان لندون جونسون زعيم

الأغلبية) . ويشترط هذا المبدأ أن يظفر كل عضو ديمقراطى بمجلس الشيوخ بعضوية لجنة هامة قبل أن تتاح لأى عضو ديمقراطى أكثر من عضوية واحدة . ويبنى الجمهوريون تعييناتهم الأولية عادة على أساس الأقدمية ، ولكنهم يتبعون قاعدة تبنوها سنة ١٩٦٥ ، مفادها أنه لا يجوز لأى جمهورى أن يحتل مقعداً فى أكثر من لجنة واحدة من اللجان الأربع ذات السلطات الأكبر (وهى لجان الاعتمادات والمالية والعلاقات الخارجية والقوات المسلحة) ما لم يكن كل عضو جمهورى فى مجلس الشيوخ قد أتيحت له فرصة مثل هذا التعيين .

وجميع هذه الطرق تكفل السيطرة التامة تقريباً للأعضاء الأقدم ، الذين لا يحتمل أن يعكسوا تغييرات فى الرأى السياسى لجمهور الناخبين بوجه عام . وهناك معايير متنوعة تهيمن على عملية التعيين فى اللجان ، وتتغير هذه المعايير باستمرار . ولكن التركيز هنا ــ كما فى غير ذلك من شئون الكونجرس ــ ينصب بالأكثر على إبقاء الأمر الواقع ، لأن من يحصلون على أهم المناصب فى اللجان يرجح أن يكونوا من يعتقد الزعماء أنهم لن يغيروا أو يضعفوا الأوضاع السائدة .

إجراءات الكونجرس :
الطريق الصخرى إلى التشريع

الرأى القائل بأن ما يجرى فى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ ، هو المناقشة المفتوحة والتصرف العلنى بالكامل فى قاعة المجلس بكامل هيئته . وهذا ما تعكسه صفحات « سجل الكونجرس » ، هذا الرأى مجرد وهم . إذ الواقع أن معظم عمل الكونجرس يجرى فى اللجان . كذلك معظم القرارات التى يحويها سجل الكونجرس تكاد تكون فى حكم الخيال القصصى . فالدستور يطالب كلاً من المجلسين بأن يصدر نشرات يومية بما يجرى فيه . ولكن ما يجرى فى اللجان ــ وهو بالغ الأهمية ــ لا يتضمنه هذا السجل . ويجوز لعضو الكونجرس أن يدخل فى السجل مادة أو فقرة قد تجعل الأمر يبدو كما لو كانت هناك مناقشة حامية وأن العضو شارك فيها بتوسع ، مع أن ما قيل فى جلسة المجلس كان قليلاً جداً فى هذه المسألة ، أو لعله لم يكن موضوع كلام إطلاقاً ! ويمكن تغيير « السجل » بناء على طلب العضو بعد الموافقة الإجماعية على هذا التغيير (وتتم هذه الموافقة الإجماعية على الدوام) بقصد « تنقيح وتوسيع » ملاحظاته التى أدلى بها فى

الجلسة . ويجوز للأعضاء أيضاً أن « يحشروا » أى مادة تروقهم فى القسم الأخير من السجل الذى يطلق عليه « توسعات فى الملاحظات » . وأحياناً تجرى مناقشات ، وقد تكون على مستوى عال (وإن كان هذا نادراً) ولكن صفحات « السجل » ليست انعكاساً كاملاً لما يحدث . ويتلقى الأعضاء نسخاً من ملاحظاتهم التى أدلوا بها فى الجلسة ، ويجوز لهم أن يعدّلوا فيها لإزالة الأخطاء الفاضحة أو أن ينقحوها قبل أن تظهر فى الطبعة النهائية للسجل . ومعنى هذا أن كل عضو يظهر فى صفحات هذا « السجل » على أحسن صورة تروقه أو تتراءى له . وإذا لم يتسن لعضو أن يعدل نسخته ويعيدها فى الوقت المناسب قبل آخر لحظة للطبع ، يؤجل هذا القسم من سجل الجلسة ويذكر فى موضعه أن أقوال فلان ستظهر فى القسم الخاص بالتوسعات . وبرغم هذه النقائص ، لم يزل « السجل » أفضل صورة لأعمال الكونجرس فى متناول من يريدون تتبع أعمال الكونجرس اليومية . وهو مصدر ثمين ومن أعاجيب صور النشر فى العالم . فهو يظهر فى اليوم التالى ــ بصورة روتينية ــ فى ظروف وضغوط تجعل صدوره من قبيل الاعجاز . وأحياناً يصلح السجل مصدراً للترفيه الفكاهى عن عمل الحكومة الممل ، سواء فى بياناته عن المناقشات ، أو فى العبارات أو الأشعار أو النكات التى يختارها الأعضاء كى يخلدوها فى صفحاته الخلفية .

وثمة وهم آخر ، هو الرأى الشائع المتواتر بأن أعضاء الكونجرس يجتمعون فى واشنطن ليقروا بدون تمييز قوانين « تبدد أموال دافعى الضرائب » . فلكى نقدر صعوبة العمل التشريعى ، دعنا نتعقب مسار مشروع قانون من بداية تقديمه إلى أن يصبح قانوناً . (وهذا ما يبينه الشكل ٣) .

ولا يجوز تقديم مشروع القانون إلا عن طريق نائب أو عضو بمجلس الشيوخ . وفيما عدا مشروعات قوانين الايرادات التى يوجب الدستور أن تبدأ من مجلس النواب ، يمكن أن يبدأ المشروع من أى من المجلسين أو من كليهما فى آن واحد . وتقضى التقاليد بأن تبدأ مشروعات الاعتمادات فى مجلس النواب ، ولكن ذلك ليس بموجب القانون . ولنتعقب ــ على سبيل المثال ــ مشروع قانون يبدأ فى مجلس النواب ، لإنشاء برنامج للاعانات المالية لسداد الرسوم الدراسية لطلاب الكلية ، يريد به النائب المتقدم بالمشروع أن يخصص لهذا الغرض اعتماداً يصل فى جملته إلى ٢٠٠ مليون دولار . ولأنه ليس من المرجح أن يكون قادراً على وضع مسودة مثل هذا المشروع التقنى بدون مساعدة تتجاوز ما تتيحه له هيئة معاونيه (السكرتارية الخاصة به) ، لذا قد يتقدم عضو

جانب من سجل الكونجرس لمجلس شيوخ الولايات المتحدة لسنة ١٩٧٩

عمل صباحى روتينى

مستر روبرت بيرد : سيدى الرئيس . إنى أطلب موافقة إجماعية على فترة قصيرة للقيام بالعمل الصباحى الروتينى ، بدون إضرار بطلبات الكلام من أعضاء المجلس ، على ألا تتجاوز هذه الفترة ١٥ دقيقة ، بحيث يسمح لكل راغب فى الكلام بخمس دقائق على الأكثر .

الرئيس المؤقت (القائم بالرئاسة) لا اعتراض . تمت الموافقة .

استهلال

(برهة توقف فى الإجراءات ، حدث بعدها ما يأتى) :

مستر روبرت بيرد (مدندناً) لا . . دى . . دا . . دو .

أحب أن أسمع زعيم الأقلية الفاضل يبدى رأيه فى موضوع ما . أى موضوع كان .

مستر بيكر : سيدى الرئيس . لقد سمعت زعيم الأغلبية يفصح عن رأيه بنغمات موسيقية منذ لحظة ، بما أبهج من فى شرفة الزوار . ولكن بما أننا قد أمررنا هذه النقطة الهامة فى أعمال مجلس الشيوخ اليوم ، لذا أجد نفسى عاجزاً عن الكلام . والعضو الشاب الفاضل من فرجينيا موجود هنا . وقد يكون لديه ما يدلى به فى موضوع ذى أهمية مشتركة بينه وبين زميله .

مستر روبرت بيرد : سيدى الرئيس . عندما يعجز زعيم الأقلية الفاضل عن الكلام ، يحس المرء بالصمت يخيم على هذه القاعة ، كالسحابة .

مستر وارنر : سيدى الرئيس . لقد جئت هذا الصباح لأسمع زميلى الفاضل من فرجينيا يتكلم ولم يسبق أن لوحظ عليه التأخير .

مستر بيكر : لدى هنا طلب عاجل من هيئة المعاونين باقتراح عدم توفر العدد القانونى .

(ومزيد من الدندنة من السناتور*روبرت بيرد*)

مستر روبرت بيرد : سيدى الرئيس ، بناء على قواعد المجلس ، على أحد الأعضاء أن يتحرك كى يغلق أبواب مجلس الشيوخ ، إذا ما أيد عضو آخر هذا الطلب .

مستر بيكر : سيدى الرئيس . هذا العضو سيؤيد الطلب مراعاة لشرفة الزوار ، إذا استمرت الإجراءات على هذا النحو . ولابد لى أن أقول ياسيدى الرئيس ، أن ذلك سيكون سابقة تاريخية فى المجلس . فأنا لم أسمع قبل الآن زعيم الأغلبية يدندن بأنغام موسيقية ، ولم اقرأ أى إشارة إليها فى الصحف العامة .

(مزيد من الدندنة الموسيقية من السناتور*روبرت بيرد*)

مستر روبرت بيرد : بهذه المناسبة ، غداً مساء سأرتدى سترتى الحمراء وأحمل قيثارتى ، وآمل أن زملائى سيشتركون فى الإنشاد عندما أقول (هى . . هاو) .

مستر بيكر : أسيكون هذا غداً مساء ؟

مستر روبرت بيرد : « هى . . هاو » غداً مساء .

مستر بيكر : ستكون إذن ليلة افتتاح .

مستر روبرت بيرد : روبرت بيرد وقيثارته .

مستر بيكر : حسناً . سننتظر ذلك بشوق كبير .

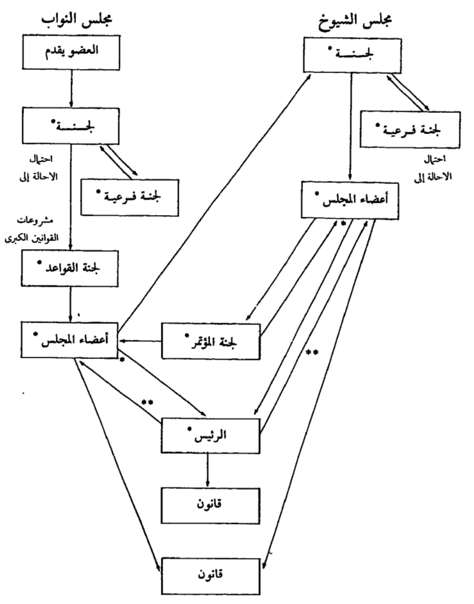
وأنا أتذكر ــ إذا سمح زعيم الأغلبية ــ عندما جاء إلى تنيسى ، وإلى ناشفيل ليسجل هذا العرض ، أو ما افترض أنه ذاك العرض ، سمعت أقاويل من كثيرين من أصدقائى فى ناشفيل ، وخاصة فى أوساط الترفيه والموسيقى الريفية . وطلبوا منى أن أبلغ رسالة إلى زعيم الأغلبية لم أقم قط بتبليغها ، وهى أنه إذا كف عن العزف ، سيكفون عن الاشتغال بالسياسة .

(ضحك)

مستر روبرت بيرد : أتمنى أن يحضر « هارى بيرد » إلى هنا بسرعة ، وإلا ألغينا شرط العدد القانونى للجلسة فى الكونجرس بأسره قبل أن ينقضى هذا الصباح .

الكونجرس بالخطوط العريضة لاقتراحه إلى المتخصصين فى إدارة (وزارة) التربية ، الذى يعدون ــ بدافع المجاملة ــ المسودة بصرف النظر عن رأيهم الخاص فى المشروع . ويتيح هذا الاجراء بالطبع للجهاز التنفيذى أن يكون له بعض التأثير على المشروع المقترح ، ولو فى مراحله الأولية .

وبعد تقديم المشروع إلى مجلس النواب ، يحال إلى اللجنة المختصة ، وهى فى هذه الحالة لجنة التربية والعمل . وعندئذ تحوله هذه اللجنة إلى اللجنة الفرعية المختصة بالموضوع المتعلق به . وتفحص اللجنة الفرعية مشروع القانون ، وربما عقدت بشأنه جلسات استماع ودعت شهوداً للإدلاء بآرائهم فيما يتصل بمزاياه وأوجه النقص فيه ، ثم تبعث بتوصياتها إلى اللجنة الأصلية . فإذا كانت توصية اللجنة الفرعية ضد المشروع ، لا تنظره اللجنة الأصلية وبذلك يموت المشروع عادة . أما إن زكت اللجنة الفرعية المشروع ، فربما كتبت اللجنة الأصلية تقريرها فى صالحه . وإذا لم يكن تقريرها فى صالحه لأى سبب ، فمعنى ذلك القضاء على هذا المشروع عادة . وقد تضيف اللجنة



الشكل ٣ : طريقة المرور النمطية من مشروع قانون هام إلى قانون بادىء من مجلس النواب .

ملحوظة : مشروعات القوانين يمكن أن تبدأ فى أى من المجلسين فيما عدا ما يتعلق بالايرادات ــ فيجب أن يبدأ من مجلس النواب ــ أو ما يتعلق بالاعتمادات ، وتبدأ من هناك أيضاً بحكم العادة

* مواضع يمكن أن يموت فيها المشروع .

** إذا صدر ضده فيتو من الرئيس أثناء دورة الكونجرس .

تعديلات عليه من عندها ، أو قد تعيد كتابته بأسره ، بحيث يصبح فى صورته هذه غير مشابه للمشروع الأصلى فى المضمون الذى دخل به اللجنة . وفى المثال الذى افترضناه تنظر لجنة التربية والعمل المشروع وتكتب تقريرها فى صالحه ، ولكن بتعديل يجعل ميزانيته ١٠٠ مليون دولار فقط .

أما وقد كتبت للمشروع الحياة حتى هذه المرحلة ، فإنه يدرج فى جدول أعمال لجنة القواعد ، التى تنظم الكثير من حركة المرور فى جلسات المجلس . ولجنة القواعد لا تهيمن على جميع ما يرفع إليها من سائر اللجان لأن معظم ما يتم نظره فى أى دور انعقاد غير مختلف عليه ، ينظر بصورة روتينية ، أما بعض الأمور المعينة ـ مثل تلك التى ترد تقاريرها من لجان الخطط والموارد المالية أو الاعتمادات فلها وضع ممتاز . وعلى وجه العموم لابد من إقرار معظم الاجراءات المختلف عليها من جانب لجنة القواعد قبل أن يتسنى للمجلس نظرها . فإذا جمدّت لجنة القواعد الاجراءات أو امتنعت عن نظرها ، كان فى هذا القضاء على المشروع غالباً . ومن الممكن إخراج مشروع عنوة من لجنة القواعد المتقاعسة ، ولكن هذا الأمر عسير ، وكثيراً ما يكون الجهد المبذول فى هذا السبيل بدون طائل ـ وطالما كانت هذه اللجنة مقبرة التشريعات ، ولاسيما البرامج الاجتماعية التقدمية . وقد بذل الرئيس كنيدى الجانب الأكبر من نفوذه فى الكونجرس محاولاً تحقيق توسّع فى اللجنة توطئة لتعيين أعضاء فيها من ذوى التفكير الأكثر ليبرالية . وقد نجح ، ولكن نتائج ذلك كانت مخيبة للآمال . وقد ثبت أن مرور الزمن وتغير الأشخاص كانتا أشد فاعلية من توسّع كنيدى . وفى السنوات القلائل الأخيرة عملت لجنة القواعد بتعاون وثيق مع الزعامة ومع المجلس بكامل هيئته ، وأصبحت العرقلة التى اتسم بها أداء اللجنة فى خبر كان .

وفى المثال الذى نحن بصدده تؤيد لجنة القواعد مشروع القانون ، ويذهب الإجراء إلى جلسة المجلس بكامل هيئته مع استخدام « قاعدة » تسمح بوقت محدود معين للمناقشة فيه . وفى هذه المرحلة يجرى النقاش والمناورات البرلمانية ، وقد تبذل جهود لإيقاف المناقشة أو لاعادة المشروع إلى اللجنة ، فإذا نجح هذا الأسلوب فمعناه قتل المشروع بكل تأكيد تقريباً . وإذا خذل المجلس المشروع مات تماماً . ولكن مشروعنا يتخطى هذه العقبات وتقره أغلبية أصوات المجلس ، الذى يرسله على الأثر إلى مجلس الشيوخ .

وفى مجلس الشيوخ يذهب المشروع إلى لجنة الموارد البشرية التى تملك الفصل فى

الأمور التربوية . وهنا يبدأ كل شىء من جديد . وتتعامل اللجنة مع المشروع على نحو ما فعلت نظيرتها فى مجلس النواب . وكما حدث هناك ، يجوز لهذه اللجنة أن تعدل المشروع أو تعيد كتابته . ويعد إقرار اللجنة مطلباً فعلياً كى ينظر مجلس الشيوخ المشروع . ولنفرض أن اللجنة أعادت ميزانية المشروع إلى ٢٠٠ مليون دولار ، وكتبت التقرير فى صالحه . وفى هذه الحالة يمكن عرضه على جلسة مجلس الشيوخ العامة ، مع ملاحظة أنه لا يوجد بمجلس الشيوخ ما يقابل لجنة القواعد فى مجلس النواب (هناك لجنة فى مجلس الشيوخ للقواعد والإدارة ، ولكنها على وجه التقريب تقابل لجنة مجلس النواب لإدارة المجلس نفسه وليست لجنة قواعد) . ولما كان إقرار كل من مجلسى النواب والشيوخ ضرورياً لكل تشريع ، فرفض مجلس الشيوخ للمشروع يقضى عليه . وعدم نظر مجلس الشيوخ له يؤدى لنفس النتيجة . وعلى نحو ما هو جار فى مجلس النواب ، إذا نجحت المناورات فى قاعة مجلس الشيوخ فى إيقاف المناقشة أو إعادة المشروع إلى اللجنة ، فمعنى ذلك القضاء عليه أيضاً . وفى حالة مشروعنا لو أقره مجلس الشيوخ ، أى موافقة المجلسين عليه ، فإن هذا يمسّ قراراً للكونجرس ، لأن المجلسين لم يقراه بعين الصيغة الواحدة . وإذا وجد أى اختلاف بين نصى المشروع اللذين فازا بإقرار مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، فلابد إذن أن يحول المشروع إلى لجنة تعقد على شكل مؤتمر مشترك . وفى حالتنا هذه أقر مجلس النواب مشروعاً بميزانية ١٠٠ مليون دولار ، وأقر مجلس الشيوخ المشروع جاعلاً تكاليف نفس البرنامج ٢٠٠ مليون دولار . ولذا لابد من تحويله إلى المؤتمر .

والغرض من لجنة المؤتمر ، كما ناقشناها من قبل ، هو تسوية الفروق أو الاختلافات بين المجلسين . فإذا فشلت أغلبية أعضاء المؤتمر من النواب فى الاتفاق على رأى مع أغلبية أعضائه من الشيوخ ، مات مشروع القانون برغم موافقة كل من المجلسين عليه قبل ذلك . وعلى سبيل المثال لنفرض أن لجنة المؤتمر أقرت مشروعنا واتفقت على مبلغ وسط هو ١٥٠ مليون دولار ، فعندئذ يرسل تقرير لجنة المؤتمر بذلك إلى كل من المجلسين لإقراره نهائياً . ويقبل المجلسان هذا التقرير عادة ، ولكن فى حالة عدم موافقة أحد المجلسين عليه ، يموت المشروع . وهما فى حالتنا يقبلان التقرير بأغلبية الأصوات فى قاعة كل منهما ، فيصبح قراراً نهائياً من الكونجرس يرسله إلى الرئيس .

ويتلقى الرئيس القرار الجديد ويقرر بنفسه أن يوقعه ليصير قانوناً نافذاً ، أو يستخدم ضده الفيتو . فإذا استخدم الفيتو وكان الكونجرس لم يزل فى دورة انعقاده ، أعاده إليه

لإعـادة النـظر ، ويموت القـانون ما لم يتمكن كـل مـن المجلسين مـن إعادة إقـراره بأغلبيـة ثلثى الأصـوات . أما إذا كانـت دورة الكونجرس قـد انفضت ، فذلـك الفيتو يقتـل المشروع مـع عدم إمكان إبطال تصـرف الرئيس . وإذا لم يفعـل الرئيس شيئاً صـار المشـروع قانـوناً بعد مضى عشـرة أيام ، ما لم يكن الكونجرس قـد انفـض فى هـذه الفـترة ، وفى هـذه الحـالـة يقضى على المشـروع وقـرار الكـونجـرس بإقـراره (ويسمى هذا الإجراء « فيتـو الجيب ») . وفى حـالة برنامجنا وقع الرئيس المشروع وصار قـانوناً .

وجلى أن هناك « عقبات » كثيرة على امتداد هذا الطريق ، فلا عجب أن عدداً قليلاً من مشروعات القوانين التى تدخل الكونجرس تصل بسلام إلى الإقرار النهائى وتوقيع الرئيس . وفى هذا المثال الذى ضربناه للتوضيح ، وعلى ما فى الاجراءات من تعقيدات إلى هذا الحد ، إلا أنه لم يصل إلا إلى نصف الغاية منه ! فالقانون لا يعدو أن يكون « ترخيصـاً » باعتماد المبلغ ، ولكنه لا يقدم هذا المبلغ فعلاً . فلكى يبدأ البرنامج فى التنفيذ لابد من قرار آخر ، هو قرار فتح الاعتماد ، الذى لابد أن يمر بهذه الاجراءات بتمامها ، ولكن بفارق واحد هو أن المشروع الجديد لابد أن يمر بلجنة الاعتمادات فى كل من المجلسين ، لا باللجان التشريعية التى نظرت المشروع الأول . وبذلك يتعرض هذه المرة لنقاط أو مواقع عدائية جديدة .

وجانب كبير من العملية التشريعية ينطوى على المساومة والحلول الوسطى . وفى كثير من الحـالات تكـون العلاقات الشخصية والتأييدات ذات أهمية تعادل القضايا السياسية . ولا يمكن لمناقشة موجزة أن تحيطنا علماً بمدى تعقيد الاجراءات بكامل نواحيها .

ولا يحدث إلا فى الحالات التى يكاد الكونجرس فيها أن يكون أحادى الرأى فى موضـــوع ما أن تتم الاجـراءات بسرعـة . ولكن هذه الحـالات قليلة . ففى أواسط الستينات أصدر الكونجرس بمنتهى السرعة قراراً يجعل إحراق بطاقة التجنيد جريمة فيدرالية ، ووقـع الـرئيس جونسـون هذا القرار فصار قانوناً بنفس السرعة . ولم يكد الكونجرس يستغرق وقتاً أقل من هذا للموافقة على نداء الرئيس كارتر بتجديد التسجيل للتجنيد فى سنة ١٩٨٠ . ولكن المشروع الخاص بالرعاية الصحية استغرق ٢٥ سنة كى « يمـر » فى الكـونجـرس ، وأما تبنى ما يكاد يشبه برنامجاً فعالاً للحقوق المدنية فكاد يستغرق مائة عام ! .

مستقبل الكونجرس

وحتى وقت قريب كانت مواطن قصور الكونجرس الكثيرة من حيث هو مؤسسة نيابية تحث المصلحين على اقتراح إجراءات يمكن أن تجعله أسهل انقياداً للقيادة التنفيذية واتجاهاتها . وفي السبعينات أدت المخاطر الواضحة لاستبداد السلطة التنفيذية برأيها لتشجيع كثيرين على تغيير رأيهم ، وأن يقترحوا إصلاحات يمكن أن تتيح للكونجرس أن يؤكد سلطته في مواجهة سلطة تنفيذية متزايدة القوة ومتناقصة التحكم في ذاتها . وفي الثمانينات عاد البندول يميل هذه المرة إلى ضرورة إلغاء أو إضعاف بعض الاصلاحات التي كانت قد وضعت لكبح الرئيس . والزمن وحده هو الذي سيقول لنا هل التيار الحالي سيؤدي مرة أخرى إلى إساءة استعمال السلطة التنفيذية تلك الإساءة التي فرضت الاصلاحات السابقة . والمسألة العويصة هي : هل من الممكن ــ على المدى الطويل ــ أن توجد لأمريكا هيئة تشريعية تصلح كابحاً كافياً للسلطة التنفيذية وتحتفظ في الوقت نفسه للسلطة التنفيذية بفاعليتها . ومن سوء الطالع أن سؤالاً آخر وثيق الصلة بموضوعنا يفرض نفسه ، وهو : هل الأسلم والأكثر أمناً أن نضع الثقة في الكونجرس أكثر مما نضعها في الرئيس . ويبدو أن الأمل الوحيد هو تحقيق نوع من التوازن المقبول وإن كان ضعيفاً .

مطالعات مقترحة

Stephen K. Bailey. *Congress Makes a Law*. New York: Columbia University Press, 1950. One of the earliest, and still one of the best, of the legislative studies.

Ross K. Baker. *Friend and Foe in the U.S. Senate*. New York: Free Press, 1980.

Richard Bolling, *Power in the House*. New York: Dutton, 1968. A critical treatment by a member of the House.

Jimmy Breslin. *How the Good Guys Finally Won: Notes from an Impeachment Summer*. New York: Ballantine, 1976.* Excellent for revealing power relationships in Congress as well as for presenting insights into the background of Watergate.

Joseph S. Clarke. *Congressional Reform: Problems and Prospects*. New York: Crowell, 1965. Although somewhat dated, still valuable as an analysis by a former senator.

Cecil V. Crabb, Jr., and Pat M. Holt. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980.*

Thomas E. Cronin. "A Resurgent Congress and the Imperial Presidency." *Political Science Quarterly*, 92: 2 (Summer 1980), 209-237.

Lewis A. Dexter. *The Sociology and Politics of Congress*. Chicago: Rand McNally, 1969.* Still an excellent analysis of Congress as an institution.

Elizabeth Drew. *Senator*. New York: Simon & Schuster, 1979.* A study of a single senator's work; originally published in *The New Yorker*.

Richard F. Fenno, Jr. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown, 1978.

Morris P. Fiorina. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.

Michael Foley. *The New Senate: Liberal Influence on a Conservative Institution*. New Haven: Yale University Press, 1980.

Thomas M. Franck and Edward Weisband. *Foreign Policy by Congress*. New York: Oxford University Press, 1979.

Mark Green, et al. *Who Runs Congress?* 3rd ed. New York: Bantam, 1979.*

Inside Congress. 2nd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1979.*

Gary C. Jacobson. *Money in Congressional Elections*. New Haven. Yale University Press, 1980.*

Rochelle Jones and Peter Woll. "The Tail and the Dog: How the Staff Wags Congress." *Washington Monthly*, October 1979, pp. 30-40.

———. *The Private World of Congress*. New York: Free Press, 1979.

Donald R. Matthews. *U.S. Senators and their World*. Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1960.* A classic study.

Clem Miller. *Member of the House: Letters of a Congressman*. Ed. by John W. Baker. New York: Scribner's, 1962.*

Origins and Development of Congress. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1976.

Hanna Fenichel Pitkin, ed. *Representation*. New York: Atherton, 1969.*

Eric Redman. *The Dance of Legislation*. New York: Simon & Schuster, 1973.* One of the best studies of congressional procedures; written by a former Senate staff member.

T. H. Reid. *Congressional Odyssey: The Saga of a Senate Bill*. San Francisco: W. H. Freeman, 1980.*

Donald Riegle. *O Congress*. New York: Popular Library, 1972.* Candid reflections of a young representative (now a senator).

Randall Ripley. *Congress: Process and Policy*. New York: Norton, 1975.

Alan Rosenthal. "The Effectiveness of Congress." In *The Performance of American Government*, ed. by Gerald Pomper. New York: Free Press, 1972.

Arthur Schlesinger, Jr. "Presidential War: See If You Can Fix Any Limit to His Power." *New York Times Magazine*, January 7, 1973.

Larry Sonis. "O.K., Everybody, Vote Yes: A Day in the Life of a State Legislator." *Washington Monthly*, June 1979, pp. 21-34.

Frank Sorauf. *Party and Representation*. New York: Atherton, 1963.

Arthur G. Stevens, Jr., Arthur H. Miller, and Thomas E. Mann. "Mobilization of Liberal Strength in the House, 1955-1970: The Democratic Study Group." *APSA*,

68: 2 (June 1974), 667-681.
ohn Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan, and Leroy Ferguson. *The Legislative System: Exploration in Legislative Behavior*. New York: Wiley, 1962.

---

*Available in paperback.

٥

العملية التنفيذية

أهى مبدأ إمبريالى ؟

ليست العظمة فى أن تكون قوياً ، بل فى الاستخدام الصائب للقوة . **هنرى وارد بيتشر**

عندما كنت غلاماً قيل لى إن فى وسع كل واحد أن يغدو رئيساً ، وهأنذا قد بدأت أصدق هذا .
كلارنس دارو

يمكن لأى فتى فى أمريكا أن يصبح رئيساً ، وأحسب هذا من المخاطرات التى يتعرض لها المرء !
أدلاى ستيفنسون

السلطة التنفيذية ــ من حيث هى مؤسسة وموقع ووظيفة ــ كانت هى المسيطرة على امتداد التاريخ وفى كل الثقافات . فكثير من النظم السياسية كان يحكمها فرد واحد ، أو مجموعة واحدة من الأفراد يجمعون فى أيديهم كل سلطات الحكومة ، بدءاً من رب العائلة البسيط حتى الدكتاتور ، أوملك الشمس ، أو الحاكم المقدس ، أو الامبراطور . ومع أنه قد يوجد كيان تشريعى مستقل أو هيئة قضائية ، إلا أنهما كانا خاضعين لإرادة السلطة التنفيذية . وفى مقابل هذا توجد مصطلحات ، أو أشكال قليلة للنظم التشريعية . فإن كان عدد الألفاظ الدالة على مؤسسة ما يعتبر ميزاناً لأهميتها فى الثقافة والتاريخ ، فإننا نجد السلطتين التشريعية والقضائية أدنى مرتبة من السلطات التنفيذية . فالنظم التى تتمتع فيها الهيئة التشريعية بالسلطة المهيمنة ، وهى النظم البرلمانية المحدودة العدد . وحيث توجد النظم البرلمانية ، نجد السلطة قد انتقلت فى القرن العشرين إلى الهيئة التنفيذية . ومع أن الدستور الأمريكى قائم على أساس فكرتين هما فصل السلطات ، وأن يكبح كل فرع من فروع الدولة الثلاثة سلطة الفرعين الآخرين ، فإنه يجعل الصدارة للهيئة التشريعية . ولكننا ، ونحن نقترب من القرن الثالث للدستور ، نجد السلطة التنفيذية قد أصبح مكانها وسط المسرح ، وارتفع شأنها بما فوضه لها الكونجرس أو تخلى عنه من بعض سلطاته . ولم تفلح كثيراً حتى الآن جهود الكونجرس لاسترداد بعض هذه السلطات ، ولم تقلل هذه المحاولات كثيراً من أهمية الرئيس فى سياستنا الحالية .

نوعيات من الأجهزة التنفيذية فى أمريكا

كان المفروض فى إحدى المسودات الأصلية للدستور أن ينتخب الكونجرس الهيئة التنفيذية . وفى مسودة أخرى نص الدستور على أن ينتخب الشعب الرئيس . وأخيراً رفض هذان الرأيان ، وتم التوصل إلى رأى وسط ؛ فلا يكون الرئيس مجرد أداة لتنفيذ رغبة السلطة التشريعية ، ولا يكون أيضاً أداة مباشرة للشعب . فالهيئات التشريعية للولايات المتفرقة تختار عدداً من ناخبى الرئيس ، على قدر عدد أعضاء الكونجرس الممثلين لهذه الولاية . وهذه « الهيئة الانتخابية » تقوم باختيار أفضل رجلين من بين المواطنين يمثلان الرئيس ونائب الرئيس .

ومع أن « الهيئة الانتخابية » هذه كانت منذ البداية هدفاً للنقد ، إلا أنها لم تزل هى الطريقة المتبعة لانتخاب الرئيس . وعملها من أحد الوجوه شكلى ، لأنه مجرد التصديق على الانتخاب الشعبى ، والجمهور يتجاهلها عادة . إلا أنها طريقة تحوى سلطات حقيقية جداً ، جعلتها معركة ١٩٨٠ الانتخابية قوية مرة أخرى بصورة مفاجئة . وقد بدأت « الهيئة الانتخابية » تعكس التصويت الشعبى فى القرن التاسع عشر وأخذ النظام الحزبى فى النمو . وصار من عادة الناخبين فى كل ولاية أن يجتمعوا متفرقين فى عاصمة الولاية فى أول يوم اثنين بعد الأربعاء الثانى من شهر ديسمبر للإدلاء بأصواتهم لمصلحة المرشحين الذين فازوا بأكثرية الأصوات الشعبية بالولاية فى الشهر السابق . وقد جعلت ولايات كثيرة ذلك الإجراء قانوناً (وإن كان ذلك البعض من الناخبين الذين خالفوه لم توقع عليهم أى عقوبة) . وكانت نتيجة هذا المبدأ الذى يقضى بأن يظفر الفائز بكل الأصوات أنه صار تحويلاً للتصويت الشعبى ، الذى يكاد يكون متقارب الكفتين ، إلى نصر ساحق من صنع « الهيئة الانتخابية » ، الأمر الذى يخول لذلك الفائز تفويضاً قوياً .

وفى بعض الأحيان لم تنجح هذه الوسيلة ، لأن تقسيم وتوزيع التصويت الشعبى فى أنحاء الولايات يمكن أن يحول الانتصار على المستوى الشعبى إلى هزيمة على يد « الهيئة الانتخابية » . وفى سنة ١٨٧٦ كانت الانتخابات شديدة الحرارة فى تنافسها واختلاف الآراء فيها ، وانتهت بأن منحت « لجنة الكونجرس » أصوات ناخبى إحدى الولايات إلى رذرفورد ب . هايس ، الذى فاز على هذا الأساس بالرئاسة رغم هزيمته الشعبية . وفى سنة ١٩٦٨ كانت هناك مخاوف من أن جورج ولاس قد يفوز بعدد كاف

من الولايات يمنع أى مرشح من الحصول على أغلبية أصوات « الهيئة الانتخابية » . ولـو أن ذلك حدث لأحيلت عملية الانتخاب النهائى إلى الكونجرس (وذلك ما كان يريده جانب من المؤتمر الدستورى) حيث ينتخب مجلس النواب الرئيس ، على أساس أن يكون لنواب كل ولاية صوت واحد فقط باعتبارهم وحدة قائمة بذاتها ، وينتخب مجلس الشيوخ نائب الرئيس . وكان ترشيح جون أندرسون المستقل فى سنة ١٩٨٠ إلى حد ما معتمداً على الوصول إلى هذا النوع من الانتخاب على يد الكونجرس . وكان المعلقون السياسيون يتوقعون إمكان عدم قدرة مجلس النواب على الاختيار ، تاركاً البلاد لرئاسة « قائم بأعمال الرئيس » لمدة أربع سنوات ، كنص التعديل الخامس والعشرين .

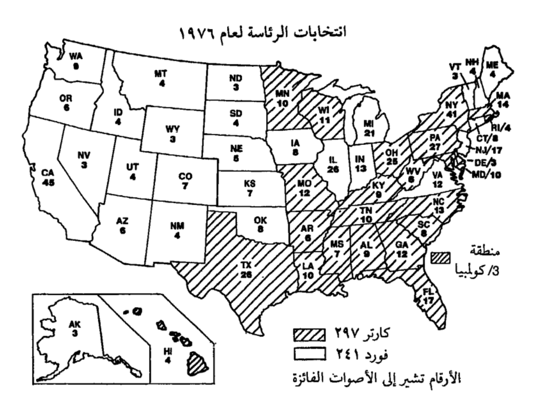
وذهبـوا إلى أن مثل هذا « السيناريو » يمكن أن يسبب التفكير الجدى فى إنجاح تعـديل دستـورى يقضى على كل فرصـة لهذه الإمكـانـات المزعجة ، بالغاء « الهيئة الانتخابية » . ومع هذا لم تزل « الهيئة الانتخابية » تحظى بمؤيدين أقوياء ، مما يجعل مثل هذا التعديل غير مؤكد . ثم إن فشل « أندرسون » فى الفوز بأى أصوات من « الهيئة الانتخابية » جعل هذا التعديل أقل احتمالاً فى المستقبل القريب .

وهناك وصايا أخرى للمؤتمر الدستورى استمر العمل بها . والمؤتمر هو الذى أنشأ أسـاس السلطة التنفيذية الحديثة . فالرئاسة لابد أن تكون منصباً واحداً ، أما نائب الرئيس فليست له سلطة أساسية خاصة به . وقرر المؤتمر كذلك أن السلطة التنفيذية مستقلة عن الكونجرس ، ودائرتها الدستورية قومية ، وصوتها ينبغى أن يسمع عن طريق « الهيئة الانتخابية » القائمة على أساس الولايات . والسلطات مخولة للرئيس فى الشئون العسكرية والخارجية ، وهى سلطات ضمنية بصورة أشد غموضاً فيما يتعلق بالشئون الداخلية .

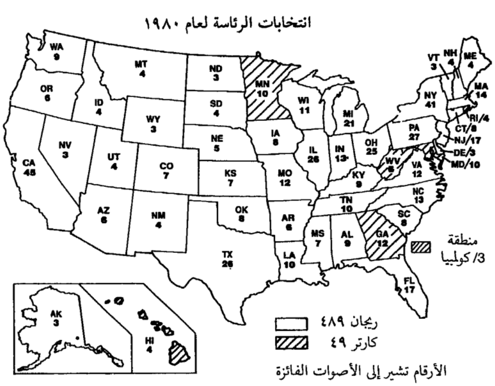
ويركز التعليق التالى على السلطة التنفيذية القومية ، ولكن جانباً كبيراً منه ينطبق على الولايات أيضاً . فمنصب حاكم الولاية يشبه إلى حد كبير منصب الرئاسة فى المحيط الداخلى ، والبيروقراطيات فى الولاية تشارك الوكالات الإدارية بواشنطن فى نواحى قوتها وضعفهـا . ولكن هنـاك بعض مواطن التمييز العامة التى ينبغى ملاحظتها ، وهناك كذلك استثناءات أخرى سيرد ذكرها عند المناقشة التفصيلية .

وحكام الولايات مقيدون بقيود دستورية أشد من قيود الرؤساء ، بل إنهم فى بعض الولايات خاضعون وتابعون بوضوح للسلطة التشريعية بها . وسلطتهم يشاركهم فيها — فى معظم الأحيان — موظفون تنفيذيون آخرون منتخبون — مثل نائب الحاكم ، والنائب

انتخابات الرئاسة لعام ١٩٧٦



انتخابات الرئاسة لعام ١٩٨٠



الولاية	الرمز	الولاية	الرمز
إنديانا	IN	مونتانا	MT
كنتاكى	KY	أوريجون	OR
تينسى	TN	كاليفورنيا	CA
ألاباما	AL	نيفادا	NV
أوهايو	OH	إيداهو	ID
ويست فرجينيا	WV	وايومنج	WY
جورجيا	GA	يوتاه	UT
بنسلفانيا	PA	أريزونا	AZ
فرجينيا	VA	نيومكسيكو	NM
كارولينا الشمالية	NC	كولورادو	CO
كارولينا الجنوبية	SC	داكوتا الشمالية	ND
فلوريدا	FL	داكوتا الجنوبية	SD
فرمونت	VT	نبراسكا	NE
نيوهامبشير	NH	كانساس	KS
ماين	ME	أوكلاهوما	OK
نيويورك	NY	تكساس	TX
مساشوستس	MA	مينيسوتا	MN
رودأيلاند	RI	إيووا	IA
كونكتيكت	CT	مونتانا	MO
نيوجيرسى	NJ	أركنساس	AR
ديلاوير	DE	لويزيانا	LA
ميريلاند	MD	ويسكونسن	WI
أركنساس	AK	إلينوى	IL
هاواى	HI	ميسيسبى	MS
واشنطن	WA	ميسورى	MI

العام ، ومدير الخزانة ، ومراجع الحسابات العامة ، وسكرتير الولاية ـ وليس للحاكم إشراف عليهم ، إلا فى القليل جداً من الأحوال . وكثيراً ما يصل الأمر إلى أن يختار الناخبون هيئة وزارية من بين أعضاء الحزبين معاً . يضاف إلى هذا أن الوظائف الكبرى المعهود بها إلى حاكم الولاية قد تكون تحت إشراف مجالس أو هيئات مستقلة ، ولا تخضع هذه الهيئات أو المجالس لسلطة الحاكم إلا من حيث إنه قد يعين جانباً من أعضائها لمدة واحدة فقط . ويجب وضع هذا كله فى سياق دستور الولاية ، وكثير من هذه الدساتير لها وجهة نظر ضيقة جداً إلى الحدود المسموح بها لسلطة الولاية . أما وقد ذكرنا هذا فينبغى أن نلاحظ أن السلطة التنفيذية آخذة فى النمو بالولايات ، كانعكاس للانتقال العام فى السلطة ، كما يتضح من تاريخ أمريكا السياسى . ومعظم حكام الولايات لديهم مصدر قوة غير متاح للرئيس وهو بند « الفيتو » ، الذى يسمح لحاكم الولاية بالاعتراض على أجزاء من مشروع قانون ، كما أن له الحق فى الاعتراض على المشروع كله . فإذا وضعنا الاحتمالين فى كفتى الميزان ، وجدنا المناصب التنفيذية على مستوى الولاية وعلى المستوى القومى تتشابه أكثر مما تتباين ، برغم الفروق فى الممارسة .

وينهار هذا التعميم على المستوى المحلى . حيث توجد سلطات تنفيذية قوية ، محملة بالسلطات والمسئوليات المحلية ، ولكن فى حالات أخرى نجد المكانة العليا فعلاً للسلطة التشريعية . فكثيراً ما يعهد بحكومة المقاطعة بأسرها إلى مجلس من نوع ما ، وكثير من المدن الكبرى لها هيئة تشريعية مهيمنة وبجوارها عمدة ضعيف أو « مدير مدينة » . و « المناطق الخاصة » يلائمها هذا النسق أيضاً . فأكبر تباين نوعى فى السياسة يتجلى على المستوى المحلى ، الذى يصعب لهذا السبب مناقشته إلا بالقياس إلى الأفكار المتماثلة نسبياً ، والسائدة فى بنية الولاية والبنية القومية .

نمو السلطة التنفيذية

شغل منصب الرئاسة منذ البداية رجال أقوياء . فتوماس جيفرسون مثلاً استخدم الرئاسة كجزء فعال من الحكومة ، فكان هو المهيمن على الحكومة الفيدرالية فى زمنه . ثم إن المنصب نفسه نمت قوته فى عهد جيفرسون . وبعد مدتى رئاسة جيفرسون برزت فى الواقع مكانة الكونجرس . وظل معظم انتباه القرن التاسع عشر مركزاً على رجال الكونجرس وأنشطته . ولم يبرز فى ذلك القرن إلا الرؤساء الأقوياء وحدهم ، وأهمهم

اثنان : أندرو جاكسون وأبراهام لنكولن . ولنكولن بوجه خاص اضطلع بسلطات كان الكونجرس يمارسها عادة ، بل إنه تجاهل الدستور أحياناً فى نضاله لتحقيق تماسك الاتحاد . ومن وجهة نظر الكثيرين من المؤرخين وعلماء السياسة حقق لنكولن أقوى سلطة للرئاسة فى تاريخ أمريكا ، ولم ينقصه إلا التكنولوجيا الحديثة فحسب . وبعد لنكولن جاءت سلسلة من الرجال أقل منه قوة ، بل كانوا أقل شهرة من كثيرين من أعضاء الكونجرس . ومع مفتتح القرن العشرين بدأ الميزان يميل ببطء . ففى العقود الثلاثة الأولى من هذا القرن كانت رئاسة تيودور روزفلت وودرو ويلسن تقابلها سلبية رئاسة وليم هوارد تافت ووارين هاردنج وكلفين كولدج وهربرت هوفر . ولكن مع بداية « البرنامج الجديد » انتقلت الرئاسة إلى طابور لا يكاد ينقطع من رجال كانوا يعتقدون أن منصب الرئاسة يمكن وينبغى أن يتوسع سلطانه . وفى الوقت نفسه كانت ظروف التاريخ تفرز مطالب من الجمهور ، ومن أجزاء أخرى من النظام السياسى أجبرت الرئاسة فعلاً على التوسع ، حتى فى عهد رجل مثل دوايت د. أيزنهاور الذى لم يكن راغباً فى سلطات أكبر . ومع أن رتشارد نيكسون كان يؤيد فكرة تقييد السلطات الفيدرالية ، واستعادة الولاية لسلطاتها ، إلا أنه اضطلع بدور تنفيذى يضارع فى ضخامته دور أى واحد من سابقيه ـ ولعله كان أوسع دور عرفه التاريخ ـ لكى ينفذ آراءه فى المجتمع الصالح . أما خليفتاه جيرالد فورد وجيمى كارتر ، فكل منهما تحدث فى حدود السلطات المقيدة وهما يدعوان لبرامج تحتاج إلى صدارة تنفيذية متواصلة ، وذلك التباس لعله أسهم فى هزيمتهما عند إعادة الترشيح للانتخاب . وإذا كان صحيحاً أن رونالد ريجان فاز وهو يعكس بعض هذه التناقضات ، فهو ينادى فى آن واحد بزيادة الانفاق العسكرى ، وبتخفيض الضرائب ، وبالموازنات المتوازنة . وفى المقابل نجد أن فرانكلين روزفلت ، وهارى ترومان ، وجون كنيدى ، ولندون جونسون كانوا يعبرون بوضوح ، ويتصرفون على أساس تفضيلهم الرئاسة القوية فى حكومة قومية قوية ، لأنها فى نظرهم أفضل وسيلة لحل أزمات الحياة فى القرن العشرين .

ومما له مغزى كبير أن لنكولن ـ أقوى رؤساء القرن التاسع عشر ـ كان رأس السلطة التنفيذية فى أقسى الحروب المرهقة التى خاضتها الولايات المتحدة . والرؤساء الآخرون الذين تركوا بصماتهم فى ذلك القرن كانوا ميالين أيضاً لإظهار قوتهم فى شئون الحرب أو الشئون الخارجية : كالحرب ضد المكسيك ، والحروب ضد الهنود الحمر ، وشراء لويزيانا . وجاكسون وحده ـ فى السنوات التالية لرئاسة جيفرسون ـ هو الذى

يمكن أن يقال عنه أنه وسع سلطات الرئاسة عن طريق معالجته قضايا داخلية ، عندما مد نفوذه إلى صفوة الحدود . والاتجاهات التى دفعت إلى المنصب بأقوى رؤساء القرن التاسع عشر زادت فاعليتها فى القرن العشرين ، وأضيفت إليها اتجاهات أخرى . والأسباب التى أثمرت نمو سلطة الرئاسة أربعة :

أولها ، ما حدث من ازدياد تورط الولايات المتحدة أثناء القرن العشرين فى السياسة العالمية ، وفى الحروب التى لازمت هذه السياسة .

وثانيها ، أن الزيادة فى سلطة الرئاسة ارتبطت بنمو الفرع التنفيذى كله حجماً وسلطة . والدستور نفسه لم يذكر إلا بصورة عابرة الإدارات (الوزارات) التنفيذية ، ولم يقرر شيئاً بشأن دورها . وقد نمت البيرقراطية التنفيذية للحكومة الفيدرالية حتى صارت « صفوة هائلة » يخدمها كم هائل من الموظفين . فهى تستخدم اليوم نحو ثلاثة ملايين من العاملين ، وتنفق ربع الناتج القومى الإجمالى . ووضع الرئيس من حيث هو رأس هذه البيروقراطية يخوله من السلطة ما يتجاوز سلطة الكونجرس بكثير . فالكونجرس كل هيئة العاملين به حوالى عشرين ألفاً ، وموازنة السلطة التشريعية جد صغيرة . (وليس معنى هذا أننا نقول إن هيئة العاملين فى الكونجرس ، وإن تأييد الكونجرس لا قيمة لهما ، كما يتضح من الفصل السابق) . وعلى وجه الخصوص نجد أن السيطرة على الموازنة التنفيذية ـــ التى هى فى الواقع الموازنة القومية ـــ المخولة للرئيس بواسطة الكونجرس نفسه فى سنة ١٩٢١ سمحت للرئيس وهيئة معاونيه أن يشكل السياسة القومية ، فى أقصى الحدود التى يمكن بالمال تشكيلها .

وثالثها ، أن السلطة التنفيذية كبرت بسبب التطورات التكنولوجية وما طرأ على المجتمع من تغيرات فى القرن العشرين جعلت الرئيس أبرز شخصية سياسية . فالجمهور يعرف فيه رأس النظام السياسى ورأس الوطن ، وقليلون هم الذين يعرفون كل أو بعض أسماء من يمثلونهم من أعضاء الكونجرس ، أو ممثلى الولاية ، أو المناطق المحلية والقضاة . فكل أمريكى تقريباً يعرف اسم الرئيس . وفى مقدور الرئيس أن يأمر بظهوره على شاشة التليفزيون ، وأن يملى شروط ذلك الظهور وأحواله . ونشاطاته لها فى العادة الصدارة فى نشرات الأنباء ، وهى صدارة لا يمكن أن يباريه فيها عضو فرد فى الكونجرس ، بل لعل الكونجرس بأسره لا يباريه فيها أيضاً .

وآخرها ، أن نمط المعارك السياسية والتاريخ السياسى للولايات المتحدة منذ سنة ١٩٣٢ قد اقتلع المرشحين ذوى الاتجاهات السلبية . فمعظم الرجال الذين تباروا على

هذا المنصب فى الأربعين سنة الأخيرة كانوا من ذوى الشخصيات القوية ، وكانت لهم ميول واضحة لتوسيع سلطان الرئاسة ، بصرف النظر عن فلسفاتهم السياسية الشخصية ، من حيث دور الحكومة الفيدرالية أو دور الحكومة بوجه عام .

الرئيس وصناع سياسته

ويمكن تقسيم السلطة التنفيذية الفيدرالية قسمين : أولهما الزعيم المنتخب ومرءوسوه السياسيون ، وهم حوالى ألفين من المعينين ، تحت الهيمنة المباشرة للرئيس ، ويشكلون معه القمة السياسية للفرع التنفيذى . وثانيهما البيروقراطيات التى تخضع حالياً للإيجار بموجب لوائح الخدمة المدنية على أساس الجدارة غالباً لا على أساس الولاء (المحسوبية) .

والرئيس هو المسئول الذى يرعى أساساً عمل الدستور . وسلطاته ومسئولياته محددة فى المادة الثانية منه ، حيث تنص بصراحة على أن « السلطة التنفيذية تخول لرئيس للولايات المتحدة الأمريكية » ، وأما نائب الرئيس فهو أساساً صمام أمان تحسبا لحالات فراغ منصب الرئيس . وليس لمنصب نائب الرئيس إلا سلطة واحدة فى حد ذاتها ، وهى رئاسة مجلس الشيوخ ، وهى الإدلاء بصوته لترجيح الاقتراع فى حالة تعادل الأصوات . بل إن هذه السلطة ليست مذكورة فى المادة التى تتناول السلطة التنفيذية . ولقد وصف أول نائب للرئيس ذلك المنصب بأنه « أتفه منصب يمكن أن يتصوره العقل إطلاقاً » . وقال « جون نانس جارنر » ــ وهو أحد نواب الرئيس فرانكلين روزفلت ــ إن هذه الوظيفة « لا تساوى شروى نقير» .

ونيابة الرئيس لا أهمية لها إلا من حيث هى خطوة إلى المنصب الأعلى . فقد خلف ١٣ نائب رئيس رؤساءهم فى منصب الرئاسة . أتم ٤ منهم مدة رئيس توفى من غير أن تكون لأحد منهم مدة رئاسة مستقلة . وتم انتخاب ٤ آخرين للرئاسة بعد إتمام مدة سلفهم ، وتم انتخاب ٤ أيضاً رشحوا أنفسهم للرئاسة بعد انتهاء مدة نيابتهم للرئيس . أما الثالث عشر وهو جيرالد فورد فأتم مدة رئاسة نيكسون بعد استقالته ، ولكنه لم يفز فى الانتخاب بعد ذلك . ولم يصبح منصب نائب الرئيس « صانع أخبار » هاماً إلا فى العقود الأخيرة . ذلك أن نيكسون وجونسون ، وكذلك هيوبرت همفرى وسبيرو أجنيو ، كانوا جميعاً رجالاً طموحين وذوى شخصيات نشطة فعالة ، فخلقوا اهتماماً

بأشخاصهم ، بمعونة من جانب الرئيس . وقد تركز الاهتمام بصورة طبيعية على فورد ونلسون روكفلر ، باعتبارهما أول نائبى رئيس غير منتخبين ، وعلى فورد باعتباره الخلف المرجح لنيكسون أثناء احتدام أزمة ووترجيت . إلا أن الرئيس لم يزل هو المهيمن على ظروف نائب الرئيس ، فهو يملك أن يعطيه قدراً كبيراً من المسئولية وفرص الظهور ، وأن يعده و «يلمعه» و «يهندمه» ليكون خليفته ، كما يملك أن يحبسه فى «زنزانة» البيت الأبيض . وقد حدث اختفاء روكفلر عن أنظار الجمهور بسرعة عقب وضوح نية الرئيس فورد فى أن يرشح نفسه لمدة رئاسة خاصة به ، وأن يختار مرشحاً آخر لنيابة الرئاسة . وأما عند انتخاب الرئيس كارتر ، فقد أعلن أن نائب الرئيس مونديل سيكون مستشاره الأكبر ، ولا سيما فى الشئون الداخلية ، وسيكون المنسق بين مهام هيئة المساعدين . ولئن كان موضع خلاف أن مونديل صار فعلاً كبير مستشاريه ، إلا أنه قام بدور حقيقى هام فى الإدارة ، وساعد بوضعه الخاص كحلقة اتصال مع الجناح الليبرالى للحزب الديمقراطى ، وبذلك كان شريكاً سياسياً ذا قيمة . وليس مما يجافى الدقة أن نقول إنه كان من أنشط وأقوى نواب الرؤساء . وخليفته جورج بوش يتوقع أن يقوم بدور مماثل ، يسانده فى هذا ما يتمتع به من خبرة واسعة فى الفرع التنفيذى .

ومهما يكن من نشاط نائب الرئيس ، إلا أن معظم الأبصار تتركز على الرئيس . فبموجب الدستور كل السلطة — وكل المشكلات — من نصيبه . وسلطاته مزيج من التحويلات الدستورية ، ومن إضافات تشريعية من جانب الكونجرس ، وإضافات أخرى وليدة العادة والصدفة ، ومن صفاته وقدراته الشخصية . ويتوقف دائماً الشىء الكثير على قدرة الرئيس الشخصية فى إقناع الآخرين ، وفى البقاء فوق قمة الموقف ، وفى حسن استخدام مكانته وسلطانه السياسى من غير أن يقحم سلطاته فيجاوز بها حدود احتمال الآخرين وتفادى مواجهتهم . وهو يواجه مطالب كثيرة من هيئات ودوائر أساسية مختلفة . والاستخدام الحذر المتقن لهذه المطالب يمكن أن يزيد من قامته السياسية ، أما الأخطاء فيمكن أن تتراكب وتهوى به . ومصاعب إدارة كارتر مثال واضح على صواب هذا المبدأ . فرد فعل الجمهور والكونجرس لعجز الإدارة عن «تمرير» برامجها (ويرجع جانب من ذلك العجز إلى ضعف علاقاته بعناصر الكونجرس) بالإضافة إلى فضائح من قبيل «لانسجيت» أو «بيليجيت» أو تهم المخدرات التى شملت بعض مستشارى الرئيس ، كل ذلك هبط طول الوقت بأسهم الرئيس فى استطلاعات الرأى وزاد من تعقيد مهمته . ولم تنقذ الرئيس عندما اقتربت معركته

الانتخابية إلا إنجازات كامب دافيد والحماسة الوطنية التى تولدت بسبب احتجاز الرهائن فى طهران . ومن سخرية الأقدار أن استمرار الفشل فى حل أزمة الرهائن كان فى اعتقاد الكثيرين عاملاً هاماً فى فشل كارتر فى إعادة انتخابه .

وعلى الرئيس أن يتعامل مع بيروقراطيته الهائلة ويحول بينها وبين تقويض سياساته . وعليه أن يمنع كبار مستشاريه ورؤساء جهازه التنفيذى من الجنوح للاستقلال أكثر مما ينبغى ، ومن أن يغدو أهم كثيراً مما ينبغى فى حدود ذواتهم ، وربما سعوا لذلك وعيونهم على مناصب أعلى . وعليه أن يتعامل مع الكونجرس كمؤسسة ويلبى المطالب الإضافية لأعضاء حزبه فى الكونجرس . وكذلك أعضاء حزبه خارج الكونجرس يتوقعون منه العون والمساندة ، باعتباره الزعيم غير الرسمى للحزب ، وقد يكون لمؤيديه الشخصيين مطالب متعارضة . ودائرة الرئيس الانتخابية ــ باعتباره رأس الدولة ــ هى الأمة بأسرها . والعالم الخارجى أيضاً يتوجه إليه بالمطالب بهذا الاعتبار . فهو وديوانه أو مكتبه هدف لضغوط من جانب معظم المجموعات ذوات المصالح فى الأمة . وأى خطأ كبير فى أى مجال من هذه المجالات يمكن أن يطفىء بريق الأداء الناجح فى بقية المجالات .

ويساعد الرئيس كبار الموظفين التنفيذيين فى شتى الوزارات وفى ديوانه التنفيذى ، وهيئة معاونيه الشخصيين . ومجلس الوزراء ــ وهو عادة مكون من نائب الرئيس (إذا شاء الرئيس ذلك) ورؤساء الوزارات وبعض كبار الموظفين فى البيت الأبيض ، مثل مستشار الرئيس للأمن القومى ــ ويختلف تشكيل هذا المجلس باختلاف الرؤساء ــ وهو لا يمكن أن يقارن بمجلس وزراء حكومة برلمانية . ومع أن رئيس كل مصلحة أو هيئة له دائرة اختصاصات معينة (مثل الأعمال ، والعمالة ، والحكومات الأجنبية) التى يجب عليه أن يستجيب لها ، إلا أن هؤلاء جميعاً ليسوا مسئولين إلا أمام الرئيس وحده . فهو الشخص الوحيد الذى يمكنه أن يفصلهم ــ فيما عدا حالة « الاتهام » ــ وذلك مبدأ قائم منذ زمن طويل ، وقد تأيد من جانب المحكمة العليا . وليس فى مقدور أية وسيلة من وسائل الضغط أن تسمح لموظف متهم موقوف ، بمزاولة عمله مهما تكن مكانته ، وهذا ما اكتشفه « ولتر هيكل » أول وزير داخلية للرئيس نيكسون . وإن فى مقدور الرئيس أن يفصل كل مجلس وزرائه ، على نحو ما إبداه الرئيس كارتر فى صيف سنة ١٩٧٩ . ومع أنه لم يقدم فعلاً على هذا الإجراء بالغ القسوة ، إلا أنه غير عدداً من كبار موظفيه . وكان هذا تصرفاً مناقضاً بالنسبة لرئيس قال عندما تولى السلطة أنه يريد

لمجلس وزرائه أن يظل معه طيلة سنواته الأربع . حتى إذا حان وقت تجديد الانتخاب كان أربعة فقط من الفريق الأصلى هم الباقون معه . وكل رئيس يحدد لمجلس وزرائه كيف يريده أن يعمل ، ومقدار النفوذ الذى يتمتع به . والرئيس ريجان غداة انتخابه أكد نيته فى تقوية دور مجلس الوزراء (وذلك بتكوين « مجلس وزراء أعلى » (وأقل عدداً) فى حين انتقص من عدد مستشاريه .

الشئون الداخلية

وللرئيس سلطة واسعة فى الشئون الداخلية . والجدول رقم ٣ يلخص سلطاته فى هذا المجال .

ونادراً ما فشلت فى هذا القرن ترشيحات الرئيس للوظائف التنفيذية والقضاة الفيدراليين فى الظفر بموافقة مجلس الشيوخ عليها . أما فى القرن التاسع عشر فكان رفض مجلس الشيوخ لإقرار هذه التعيينات أكثر حدوثاً ، لأنه رفض ربع التعيينات القضائية وحدها . أما اليوم فقد تستخدم جلسات نظر الموافقة على مشروع قدمته جهة حكومية لإعلان معارضة الكونجرس لسياسة هذه الجهة . وفى النهاية يمنح مجلس الشيوخ موافقته غالباً ، لأن التقاليد جرت على أن من حق الرئيس أن ينال الموافقات التى يريدها . ويمتد هذا أيضاً إلى مستشارى الرئيس الشخصيين ، كما سنرى فيما بعد ، فمجلس الشيوخ لا يوجب موافقته عليهم ، لأن هذه التعيينات تعد ــ إلى حد ما ــ مصدر رعاية وولاء للرئيس الذى يختار هؤلاء المرشحين عادة من بين أعضاء حزبه .

وبما أن الرئيس ــ رأس الفرع التنفيذى ــ فهو أيضاً قائد البيروقراطية الفيدرالية بأسرها . فله هو وكبار رجاله التنفيذيون ــ أن يصدروا الأوامر بتغيير اللوائح والممارسات فى مختلف الوكالات . وله أن يعيد تنظيم « الديوان التنفيذى » الذى يضم وكالاته الاستشارية ومعاونيه الشخصيين بالبيت الأبيض ، حسبما يتراءى له ما لم يعترض الكونجرس على هذا فى خلال ستين يوماً . أما إعادة تنظيم الوزارات التنفيذية أو إنشاء الجديد منها فيستلزم قراراً من الكونجرس . وقد يحاول الرئيس تفادى ذلك بأن يعيد تنظيم معاونيه وفق النهج الذى يفضله ، ثم يطالب الوزارات أن تستشيره عن طريق هؤلاء المعاونين ، وإن كان هذا قد أثار غالباً النقد فأوقف العمل به فى هدوء .

الجدول ٣ : دور الرئيس فى الشئون الداخلية

السلطة / الدور الداخلى	المصـــدر	الكـــوابح
تعيين وعزل كبار صناع السياسة	الدستور ــ مادة ٢ فقرة ٢ للتعيين ، والعزل حسب التقاليد	موافقة مجلس الشيوخ فى الكونجرس طبقاً للدستور مادة ٢ ، فقرة ٢
رأس الفرع التنفيذى : كبير الإداريين	الدستور ، ضمناً فى المادة ٢ ، فقرة ٢ و ٣	يخضع لموافقة الكونجرس على عدد وبنية المصالح (الوزارات) الخ . . المادة الأولى ، الفقرة ٨
منفذ القوانين	الدستور ، مادة ٢ ، فقرة ٣	للكونجرس وحده سن القوانين ــ مادة ١ ، فقرة ١
إعداد الموازنة	الموازنة والمحاسبة حسب قرار ١٩٢١	للكونجرس وحده تخصيص الاعتمادات المالية . مادة ١ ، فقرة ٩
تجميد وتحويل الاعتمادات	التقاليد ، ويمكن أن يكون بنص تشريعى	قرار الموازنة لسنة ١٩٧٤
المبادأة بالتشريع	الدستور ، ضمناً بالمادة٢ ، الفقرة ٣	الكونجرس وحده له أن يسن القانون . المادة ١ ، فقرة ١
الفيتو	الدستور ، مادة ٢ ، فقرة ٧	فيما عدا عشرة أيام أو أقل قبل فض الدورة ، للكونجرس أن يعيد الاقرار ، مادة ٢ ، فقرة ٧
يدعو الكونجرس لدورات خاصة ويفضه إذا اختلف المجلسان على تاريخ الفض	الدستور ــ مادة ٢ ، فقرة ٣	الكونجرس يحدد جميع الأمور الإجرائية الأخرى . مادة ١ ، فقرة ٥
الأمر التنفيذى	التقاليد	تشريع الكونجرس
الامتياز التنفيذى	التقاليد . المحكمة العليا (قضية الولايات المتحدة ضد نيكسون)	حكم المحكمة العليا فى قضية الولايات المتحدة ضد نيكسون
رأس الدولة والزعيم الرمزى للأمة	الدستور ، ضمناً فى المادة ٢ ، والتقاليد	الأداء ؟

والـرئيس ــ بوصفه منفذ القوانين ــ حر فى الواقع فى تحديد مدى الاهتمام الذى يخص به المجالات المختلفة . وإذا كان واثقاً من تأييد الجمهور ، فقد يصل به الأمر إلى الـرفض الصريح لتنفيذ سياسـة وافق عليهـا الكونجرس . فمع أن الدستور يطالب الرئيس بأن « ينفذ القوانين بأمانة » ، إلا أن الرؤساء ذهبوا إلى أن ذلك لا يلزمهم بتنفيذ قوانـين يعتقـدون أنها تتدخل فى السلطات التنفيذية . ولا يملك الكونجرس أن يجبر الرئيس على التصرف إلا عن طريق استخدام سلطاته المالية برفض منحه الأموال اللازمة لمشروع آخـر يريده . ولـذلـك صارت الكياسـة التنفيذية ضرورية لكثرة التشريعات الفيدرالية ، ولكن سلطة الـرئيس مع هذا كله كبـيرة فى تشكيل سياستـه . وليس فى الـدستـور علاج لهذا . وقد جرت محاولة من جانب الكونجرس لاستخدام إجراءات الاتهـام وسيلة لمهـاجمة رئيس كان يرى أن سياسته مسيئة له ، وكان ذلك ضد أندرو جونسون ، ولكن حكم الإدانة فشل ، لأنه نقص عن عدد المطلوب من الأصوات صوتاً واحداً . ووجهت جهود أخرى للاتهام ضد جون تايلر وهربرت هوفر ، ولكن المحاولتين فشلتا تماماً . أما الاتهام الذى كاد يكون مؤكداً بالنسبة لنيكسون فى سنة ١٩٧٤ فقد انتهى باستقـالته من منصبه تحت وطأة هذا التهديد . وعلى وجه العموم يظل العلاج الفعـال بيد الشعب ، عن طريق رفض إعادة انتخابه ، أو القيام بضغط كاف يدفعه للاستقالة . أما فيما عدا هذا فالعلاج الوحيد هو قانون الرئيس الخلقى ومدى حساسيته التاريخية .

وقد أنشأ الكونجرس سلطات الرئيس بشأن الموازنة فى سنة ١٩٢١ ، ووسعها فى سنـة ١٩٣٩ بأن جعل وكالة الموازنة فى الديوان التنفيذى ، حيث يسهل على الرئيس الهيمنة عليها . أما قبل ذلك فكانت المصالح التنفيذية (الوزارات) ترفع طلباتها إلى الكـونجـرس فرادى ، وللكـونجـرس أن يحدد الأولـويات . وفى النظام الحالى يهيمن الرئيس ــ بمعاونة وكالة الموازنة (التى تسمى الآن « ديوان الإدارة والموازنة ») على تحديد الأولويات . والمصالح المختلفة تقدم طلباتها إلى هذا الديوان الذى له أن يعيد تشكيلها كما يشاء . ولا تقدم أى طلبات إلى الكونجرس مباشرة ، وإن كانت بعض الوكالات القـوية السلطان التى تربـطها صلات وثيقة بلجنة فى الكونجرس قد تقدم على ذلك بصورة غير رسمية . ولا يملك سلطات مماثلة لهذا إلا أربعة حكام .

وديوان الإدارة والموازنة هو فى الواقع أكبر بكثير من مجرد ما يوحى به اسمه . فرئيسه يخضع لموافقة مجلس الشيوخ فى أمر تعيينه منذ سنة ١٩٧٤ . وسلطاته فى الإدارة واسعة

المدى ، وتسند إليه دوراً كبيراً فى صنع السياسة . ورئيسه ــ مثلاً ــ هو الذى أبلغ المجلس الوزارى فى سنة ١٩٨٠ أن استخدام المستشارين يجب أن يخضع لرقابة حكومية أشد (انظر الفصل الثامن) . وقد بذل هذا الديوان جهوداً لإعادة تنظيم الحكومة ، فمهمته الأساسية أن يكتشف إلى أى حد تقوم أقسام مختلفة من الحكومة بنفس العمل تحت أسماء مختلفة . ووضع الديوان للموازنة له نتائجه الجوهرية التى تؤثر على السياسة . ووضع الديوان للموازنة له نتائجه الجوهرية التى تؤثر على السياسة . فترتيب الأولويات وتحديد أى موازنة لهيئة ما تزاد ، وأيها تنقص ، لا يمكن أن يكون مجرد تمرينات فى علم الحساب .

وقد بذلت جهود قليلة فى الكونجرس لإنشاء « موازنة تشريعية » ، كوسيلة تتيح للكونجرس كبح السلطة التنفيذية بفرض أولوياتها الخاصة ، ولكن هذه الجهود فشلت ، وانتهى الأمر فى سنة ١٩٧٤ بحل وسط رفع الكونجرس إلى مرتبة محرر دقيق للشيكات . والكونجرس هو الملوم على كثير من تصاعد السلطة التنفيذية الذى أثمر تجاوزات إدارة نيكسون . فقد سمح بممارسات تجميد الاعتمادات وتحويلها إلى حجم أكبر . والتجميد هو ممارسة الرئيس لرفض إنفاق اعتمادات خصصها الكونجرس . والتحويل معناه إنفاق اعتمادات فى أغراض لم يقرها الكونجرس ، ولاسيما فى الأغراض العسكرية . وكانت شرعية هذه الممارسات غير مؤكدة . فقد كان الكونجرس ، قبل سنوات نيكسون ، قد أباح للرئيس تحقيق « وفورات » فى إدارة البرامج ، ولكن ذلك لم يتضمن قط الحق فى رفض إنفاق اعتمادات على إدارة برنامج . ولكن بعد الحرب العالمية الثانية منح الكونجرس ــ ضمنياً ــ موافقته على ذلك بأن سمح للتجميد أن يتزايد ، من غير أن يحتج على ذلك لمجرد الاحتجاج . فإدارة نيكسون إنما توسعت فى ممارسة قائمة ، وإن كان المجموع قد وصل إلى بلايين كثيرة من الدولارات ، عندما استخدم نيكسون تجميدات متزايدة لقتل برامج يفرضها القانون ، ولكن الرئيس ورجاله كانوا يعارضونها .

وإصلاحات سنة ١٩٧٤ التى اكتمل أثرها فى سنة ١٩٧٦ كان لها بعض الوقع . فلابد للرئيس الآن أن يقدم مقترحاته للموازنة إلى الكونجرس فى مدى ١٥ يوماً من بداية انعقاده فى كل سنة . ولتنسيق الاستجابات ، يجب أن توصى لجنة الموازنة فى كل من المجلسين بالمبالغ الإجمالية المسموح بانفاقها ، وأن يتضمن ذلك توصياتها عن كل باب ، ويرفع هذا إلى لجنتى الاعتمادات فى موعد غايته ١٥ من أبريل . وحتى ١٥ مايو يجب أن يتم الاتفاق بين المجلسين على مستويات الإنفاق ، ويجب أن تتم الاعتمادات فى موعد

غايته ٢٥ سبتمبر . يضاف إلى هذا أن الرئيس مطالب بأن يقدم للكونجرس كل مقترحاته للإنفاقات الجديدة قبل موعدها بسنة على الأقل ، حتى يتسع الوقت أمام الكونجرس للفحص الدقيق ، مستعيناً بالمجموعة المحترفة من رجال « ديوان الكونجرس للموازنة » الذى أنشىء حديثاً . (ونلاحظ أن الكونجرس الـ ٩٦ لم يحرص على هذه المواعيد القصوى واضطر إلى الاعتماد على قرارات تسمح بمستويات الإنفاق فحسب ، وقد عرفت باسم « قرارات الاستمرار » بدلاً من إصدار موازنة) .

وقد تم تقييد استخدام التجميد تقييداً صارماً ، بموجب أحكام عديدة أصدرتها محاكم المناطق الفيدرالية معلنة أن تنفيذ هذه التجميدات على يد نيكسون غير قانونى . وأيدت المحكمة العليا هذه الأحكام فى فبراير سنة ١٩٧٥ بأن أمرت بالإجماع الرئيس فورد بالإفراج عن اعتمادات الرقابة على تلوث المياه التى كان نيكسون قد جمدها . وفى وسع أى من المجلسين الآن أن يوقف أى تجميد بإصدار قرار لا يخضع للفيتو ــ فلا يجوز إلغاء أى برنامج بطريق التجميد بدون موافقة صريحة من كلا المجلسين . ولقد كان الرئيس فورد حريصاً على الحصول على موافقة الكونجرس عندما أراد تأجيل أو إنقاص الإنفاق على برنامج ما . (ولعله صنع هذا نتيجة تاريخه الطويل فى الكونجرس وبسبب المقتضيات الجديدة أيضاً) . وأى انتهاكات لنصوص هذا الاصلاح يمكن أن تنظر أمام المحاكم ما بقى الكونجرس مهتماً بسلطاته ومسئولياته .

وسلطة الرئيس فى شئون الموازنة جزء من دوره فى الأمور التشريعية . وهناك دور تشريعى هام ثان للرئيس قائم على أساس سلطته فى اقتراح التشريعات على الكونجرس . فعن طريق « رسالة الاتحاد » التى يضع فيها الخطوط العامة لبرامج إدارته ، واقتراحه الدورى للتشريع الذى يرى أنه « ضرورى وملائم » ــ على حد تعبير الدستور ــ صار الرئيس والفرع التنفيذى مصدر معظم التشريع القومى . ومنذ الحرب العالمية الثانية صارت سلطة الرئيس هذه متزايدة الأهمية للعملية التشريعية . والمرجح أن ثلثى التشريعات تبدأ اليوم من الفرع التنفيذى . فإذا استبعدنا من الحساب مشروعات القوانين القليلة الأهمية ، وجدنا « الإيحاء التنفيذى » من وراء ما يقرب من أربعة أخماس المقترحات الكبرى التى « مررها » الكونجرس فى السنوات التى تلت الحرب . فالبيت الأبيض اليوم يتوقع منه أن يضع نص التشريع ويقدمه للكونجرس كجزء من برنامج إجمالى للإدارة (الحكومة) . أما زعامة الكونجرس ــ سواء كانت من حزب الرئيس أو لم تكن ــ فكثيراً ما أخفقت فى الاستجابة أو الرد عليه ببرنامج من

عنـدها ، فتكتفى بمجرد رد الفعل إزاء مقترحات البيت الأبيض . وفى وسع أعضاء كثيرين فى الكونجرس ــ ولاسيما أعضاء مجلس الشيوخ ــ أن يقدموا تشريعات ، وقليل منهم قد يضعون مسودات مشروعات قوانين هامة ، ويكون ذلك عادة بمعونة المنظمات المهتمة بالموضوع . فمثلاً قد يحظى اقتراح هام بشأن نظام الرعاية الصحية بتأييد ومعونة « رابطة المستشفيات الأمريكية » أو « لجنة المائة » ، وهو ائتلاف يعضده الاتحاد . ومع هذا فمـوارد الفـرع التنفيذى وإرادة وهـدف رئيسـه المفـرد ، أكـبر بكثـير مما يتسنى للكونجرس ، الذى تتوزع إرادته وقوته بين زعمائه المنتخبين ورؤساء لجانه ، فضلاً عن انقسـامـه الحـزبى ــ وهكـذا اتخذت السلطة التنفيذية لنفسها قدراً كبيراً من السلطة التشريعية عن طريق مبادرة الرئيس وتهاون الكونجرس .

وقـد اتخـذ تهاون الكـونجـرس شكلين . أولهما أن المبادرة التشريعية من الجانب التنفيذى كثيراً ما تتمزق حتى لا تكاد تتبين معالمها بعد تجمع المصالح الخاصة والمحلية الذى ينتهى بقرار اللجنة وهيئة المجلس . وثانيهما أن الكونجرس كثيراً ما يفشل فى تقديم أى بديل بناء وتماسك ، الأمر الذى يترك فراغاً فى العملية السياسية . وقد حدث هذا بوضوح على جبهة الطاقة ، والافتقار إلى سياسة قومية مؤكدة وفعالة للطاقة قد دفع كثيراً من حلفائنا فى أوروبا للقلق .

إذا فنـد الكـونجرس مقترحات البيت الأبيض ، أو أقر تشريعاً آخر غير مقبول لدى الرئيس ، فله أن يستخدم الفيتو فى مدى عشرة أيام . وللكونجرس عندئذ أن يعيد تمرير أو إقرار مشروع القانون متغلباً فى الفيتو ، اللهم إلا إذا كان الكونجرس قد انفض فى غضون مدة الأيام العشرة . وإعادة الإقرار تستلزم ثلثى أصوات كل من المجلسين . وإمكان إعادة إقرار الكونجرس لمشروع قانون يجعل الفيتو أقل فائدة للرئيس من الفيتو النهائى . يضاف إلى هذا أن الفيتو « فيتو عام » وليس « فيتو الفقرة » الذى تملكه السلطة التنفيذية فى بعض الولايات . ومعنى هذا أنه ليس للرئيس أن يعترض على قسم من مشروع القانون ، بل لابد له إما أن يقبله بالكامل ، أو يرفضه بالكامل . وإذا كان هناك موضوع ليس فى صلب المشروع أضيف إليه على شكل « ملحق » ، فلابد له من رفض المشروع كله كى يرفض الملحق . وقد يفرض على الرئيس تشريع لا يحبه بربطه بموضوع يحرص جداً عليه . (وفى بعض الـولايات أفلت الحـاكم من هذه المعضلة لأن هناك اشتراطات بأن يتناول القرار التشريعى موضوعاً واحداً فقط) .

وبنمو سلطة الرئيس ، عن طريق تفويض من الكونجرس فى المجالات الهامة ، نشأ

نوع جديد من الفيتو ، وهو الفيتو التشريعى . وبمقتضاه منح الفرع التنفيذى مسئولية وسلطة إنشاء وتنفيذ استجابات للمشكلات المتباينة . ويقدم اقتراح بهذا الإجراء إلى الكونجرس ، الذى له الحق عادة فى عدم الموافقة عليه فى مدى ستين يوماً فى أى من المجلسين . فإن لم يحدث هذا صار الإجراء نافذاً . وكان للرؤساء ، بدءاً من روزفلت ، سلطة إعادة تنظيم الفرع التنفيذى ، وهو إجراء ــ على سبيل المثال ــ لا يخضع إلا لهذه الفيتو التشريعى . واستخدام هذه الوسيلة من جانب الكونجرس آخذ فى التوسع ، وقد قدمت مشروعات قوانين هدفها مراجعة كل أنواع الفيتو الإدارية . وخصوم هذه الممارسة يدعون بأن ذلك تدخل غير منصف ، بل وغير دستورى ، فى التصرفات الرئاسية / التنفيذية . وما لم تبطل المحكمة العليا هذه الممارسة فى إحدى القضايا المعلقة ضد هذا الفيتو التشريعى ، فأكبر الظن أنه سيظل سارياً ويزداد فعالية . فهو وسيلة لحل المعضلة بين ضرورة السماح للتصرف التنفيذى بمجال أوسع لإدارة تعقيدات الحكومة العصرية ، وبين الرغبة فى عدم السماح بمثل هذا التصرف بدون كوابح ، توازن ما للسلطة التشريعية من قدرة محدودة على تناول التقنيات الدقيقة للإدارة اليومية .

وقد يبرز للوجود أسلوب تقنى يتصدى ــ إلى حد ما ــ لمشكلة الأمر التنفيذى . والأمر التنفيذى توجيه يصدر بناء على سلطة الرئيس ، إما منه مباشرة أو من إحدى المصالح (الوزارات) التنفيذية . فالكونجرس لم يكن باستطاعته ــ أن ينظر ويقر قانوناً لكل تغيير دقيق يحتاج الأمر إليه فى البيروقراطية ، بسبب تغير الظروف ، ولذا سمح للفرع التنفيذى بهذا النشاط شبه التشريعى . والأوامر التنفيذية تنطوى عادة على تغيير فى اللوائح الخاصة بوكالة ما ، أو على إجراء لابد من اتخاذه لتنفيذ تشريع أو لفرض بند فى معاهدة أو فى الدستور طبقاً لتفسير المحاكم له . ومعظم هذه الأوامر ليست مثار خلاف فى الرأى ، ولكن بعض الأوامر الإدارية التى صدرت بعد الحرب العالمية الثانية تولدت عنها خلافات أو منازعات ، وثمة عدد من الأوامر الأخيرة انطوت فعلاً على تغييرات هامة فى السياسة . فأثناء إدارة كنيدى ، مثلاً ، ألغى التمييز العنصرى من القواعد العسكرية بقرار إدارى . كذلك أجرت إدارة نيكسون تغييرات كبرى فى أمور من قبيل بنية الضريبة والأهلية للرعاية اليومية عن طريق تغيير اللوائح . وكذلك استطاع الرئيس ريجان أن يفكر فى مثل هذا الاجراء الادارى لازالة الحد الأقصى لسعر البنزين ، وإنهاء حظر تصدير الحبوب للاتحاد السوفيتى ، وإنقاص القيود على أنشطة المخابرات وإلغاء الحدود الإرشادية للربط بين الأجور والأسعار . ومن ثم قد ينطوى الأمر التنفيذى

على تغيير فى السياسة لا يقل جسامة عن كثير من التغييرات التى تخضع لموافقة الكونجرس . وكانت هناك تحديات لبعض هذه الأوامر ، ورفعت قضية ضد التغييرات التى أجريت فى لوائح وزارة الخزانة ، مثلاً ، ولكنها لم تظفر بالنجاح . ويقول ناقدو التوسع فى الأوامر الادارية إنهم يلاحظون فيها تدخلاً آخر من جانب الرئيس فى النطاق التشريعى ، يضاف إلى عدم التوازن بين الرئيس وبين الكونجرس فى القرن العشرين .

وليس من السهل ابتكار وسيلة للسيطرة على الأمر التنفيذى بدون أن يلحق هذا عجزاً فى الفاعلية الحكومية . والحل الأقصى هو الالتزام الإجمالى بأن تكون الأوامر التنفيذية جميعاً خاضعة للفيتو التشريعى لفترة معينة قبل أن يسرى مفعولها . وفى استطاعة الكونجرس أن يعين لنفسه هيئة معاونين كافية للقيام بذلك ، ولكن ضخامة المهمة تفوق الطاقة ، لأن الكونجرس سيجد نفسه يدير وكالة ضخمة فعلاً . وتلافياً لذلك يجب العثور على وسيلة ما لفصل الأوامر التنفيذية ذات الحساسية السياسية عن سائر تلك الأوامر ، تغنى عن ذلك الإشراف الكلى الذى يستنزف الطاقة وهيئة المعاونين .

وثمة مشكلة مماثلة تصاحب السيطرة على استخدام الامتياز التنفيذى . والامتياز التنفيذى ، شأنه شأن الأمر التنفيذى ، ليس مذكوراً فى الدستور ، وقد نشأ كلاهما عن طريق الأحداث التاريخية والاضطرار . وكان الامتياز التنفيذى يعنى فى الأصل أن الرئيس نفسه لا يجوز أن يستدعى للشهادة أمام الكونجرس ، وهو امتياز رؤى أنه ضرورى فى ظل فصل السلطات . وبالتوسع فيه صار معاونوه الشخصيون القلائل معفين أيضاً من الشهادة . وحق رفض الإدلاء بالشهادة يؤكد الفرق بين الرئيس ورئيس الوزراء فى الحكومة البرلمانية . فرئيس الوزراء ــ أثناء فترة توجيه الأسئلة ــ يمكن أن يستجوبه بلا هوادة أى عضو فى الهيئة التشريعية . وهو امتحان دقيق لا يمكن التهرب منه برفض الحضور .

وقد صار هذا الفارق أشد حدة فى السنوات التى أعقبت الحرب العالمية الثانية ، لأن الرؤساء وسعوا تدريجياً هذا الامتياز ليشمل المزيد من مستشاريهم المتزايدى الأهمية . فمثلاً الأشخاص الذين يشغلون مناصب من قبيل مساعد الرئيس للأمن القومى ، ومساعده للشئون الداخلية لا يخضع تعيينهم لتصديق مجلس الشيوخ ، لا يخضعون أيضاً للأسئلة من جانب الكونجرس . وفى سنة ١٩٧٣ وسعت إدارة نيسكون تفسير هذا الامتياز ، مقررة أن لا أحد من أعضاء « الديوان التنفيذى » يجوز أن يمثل أمام

الكونجرس حتى بعد ترك منصبه ، وإن كانت قد تراجعت فيما بعد عن ذلك وسمحت لهم بالشهادة أمامه . وقد لاحظ النقاد من داخل الكونجرس ومن خارجه أن الامتياز التنفيذى أدى إلى تقلص كبير فى قدرة الكونجرس على المشاركة فى صنع السياسة . فما دام الكونجرس لا يستطيع أن يسأل المقررين الفعليين للسياسة فى الفرع التنفيذى ، فقدرته على تحليل هذه السياسات وعلى اقتراح تغييرات أو بدائل لها تنقص بصورة جوهرية . ومع أن إدارة نيكسون تراجعت عن الامتياز التنفيذى إلى حد كبير فى جلسات استماع ووترجيت ــ وكان ذلك بناء إلى حد ما على توجيهات المحاكم الفيدرالية ــ إلا أن الممارسة نفسها تظل فى جوهرها بغير كابح .

وهناك معركة أخرى محتدمة حول السلطات التى يملكها الرئيس بشأن اللوائح . فالوكالات ذات اللوائح المستقلة لها نطاق مسئولية معترف به اعترافاً واضحاً ، وليس للسلطة التنفيذية أن تتدخل فيه . ومع هذا شهد العقد الأخير تحويل سلطات تنظيمية معينة للمصالح التابعة لمجلس (وزراء) الرئيس ، لأن الكونجرس كان مسترِيباً فى استقلال هذه الوكالات . وحاول أن يمنع توجيه الرئيس لسلطات هذه المصالح التنفيذية . فمثلاً تحديد سعر الغاز الطبيعى بواسطة وزارة الطاقة صار مستقلاً عن مراجعة الرئيس عندما عدلت لجنة الكهرباء الفيدرالية وأدمجت فى « الطاقة » . ورد الرئيس كارتر على ذلك بأن أنشأ فى سنة ١٩٧٩ مجلساً تنظيمياً للتنسيق بين كل أجزاء العملية التنظيمية . وكانت القضايا التى تحدت سلطان البيت الأبيض فى هذا المجال لا تزال معلقة قيد النظر فى المحاكم عندما تولى الرئيس ريجان المنصب .

وثمة سلطة داخلية أخيرة ينبغى الإشارة إليها ، وهى سلطة دعوة الكونجرس إلى دورات خاصة . وقد فقدت هذه السلطة طابعها الخفىّ بسبب ندرتها . فالدورات العادية للكونجرس تستغرق الآن السنة كلها ، فيما عدا عطلات قصيرة . وفى سنة ١٩٨٠ ، كان من الضرورى أن تستمر الدورة التى أعقبت الانتخابات حتى قرب عيد الميلاد ، كى تنتهى على الأقل من جانب من الأعمال المعلقة .

الشئون الخارجية

إن سلطات السياسة الخارجية المخولة للرئيس فى الدستور تجدها ملخصة فى الجدول رقم ٤ . وأهمها سلطاته كقائد أعلى للقوات المسلحة ، مع الحق الضمنى فى الابتداء فى

العمليات الحربية ، وسلطته فى عقد المعاهدات . وفى السنوات الأولى للجمهورية ، عندما كانت القوات المسلحة يتفاوت عددها بين ألف والفين ، وكانت الولايات المتحدة تتحاشى مشاكل العالم القديم المعقدة طبقاً لنصيحة « واشنطن » ، كانت هذه السلطات تبدو عديمة القيمة . ولما زادت قوة الولايات المتحدة المسلحة فى القرن التاسع عشر ، زادت سلطة الرئيس . ولما اضطلعت الولايات المتحدة بدور هام ، بل ومهيمن لفترة ما ، فى الشئون العالمية ، صار الرئيس طبقاً لذلك زعيماً عالمياً . وكذلك تكنولوجيا الأسلحة فى القرن العشرين ــ تحت تأثير الحرب الباردة وما انتهت إليه مقتضيات العصر النووى ــ منحت الرئيس سلطات هائلة ، كان لا مفر من انعكاسها على زيادة القوة الداخلية . وممارسة سلطات السياسة الخارجية توازى ممارسة الكثير من السلطات الداخلية ، فالرئيس يقوم بالمبادرة ، والكونجرس يقوم برد الفعل .

الجدول ٤ : دور الرئيس فى الشئون الخارجية .

السلطة / الدور الخارجى	المصــدر	الكـوابـح
عقد المعاهدات	الدستور ، المادة ٢ ، الفقرة ٢	تصديق ثلثى أعضاء الشيوخ المدلين بأصواتهم . نفس المصدر
تعيين السفراء وغيرهم	الدستور / المادة ٢ / الفقرة ٢	إقرار مجلس الشيوخ . نفس المصدر
الاعتراف بالأمم الأخرى واستقبال السفراء	الدستور / المادة ٢ ، الفقرة ٣ ، ضمنياً	؟؟؟
القائد الأعلى والمبادأة بالحرب	الدستور ، المادة ٢ ، الفقرة ٢ ، وضمنياً	للكونجرس وحده إعلان الحرب ، ورصد الاعتمادات العسكرية . المادة ١ ، فقرة ٨ ، وقرار سلطات الحرب لسنة ١٩٧٣ .
الاتفاق التنفيذى	التقاليد	؟؟؟ ــ وربما وجدت نصوص تشريعية تقتضى إبــلاغ الاتفاقات للكونجرس للعلم .

والدستور ينص على كوابح لسلطات الرئيس فى عقد المعاهدات ولسلطاته كقائد أعلى . فالكونجرس وحده هو الذى يعلن الحرب ، والمفروض أنه لا حاجة به إلى انتظار أن يطلب إليه الرئيس ذلك . والكونجرس وحده يملك أن يحشد جيشاً ويجهزه ، ويحدد الدستور الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض بمدة سنتين ، خلافاً لأى اعتمادات أخرى . والمعاهدات يجب أن تعرض على مجلس الشيوخ ويصدق عليها بموافقة ثلثى عدد أصوات المشتركين فى التصويت قبل أن تصبح مقيدة وملزمة للولايات المتحدة . (وكان ذلك محيراً لبعض الأمم التى كانت تعد توقيع مجلس النواب الأمريكى ارتباطاً لا يمكن أن تمحوه معارضة مجلس الشيوخ .

وفقدت الكوابح تدريجاً معظم فاعليتها فى القرنين اللذين انقضيا على صياغة الدستور . فالكونجرس لم يعلن الحرب إلا فى خمس مناسبات ، ولكن عشرات من العمليات العسكرية نفذت واستمرت عن طريق السلطة التنفيذية بدون إعلان رسمى للحرب . وكثير من هذه المبادرات لم تتكشف عن قتال هام (مثل نزول القوات الأمريكية فى لبنان سنة ١٩٥٨ بأمر أيزنهاور لحماية حكومته الموالية يومئذ للغرب) . وهناك حروب أخرى « غير معلنة » بلغت مدى كبيراً من الضخامة ، مثل حرب المكسيك فى القرن التاسع عشر وحرب فيتنام فى هذا القرن ، وكانت موضع نقد من جانب كبير من الجمهور ومن بعض أعضاء الكونجرس ، مما أدى إلى اقتراحات بتقييد سلطات الرئيس فى شن الحرب . وبعد سلسلة طويلة من اقتراحات بعض الأعضاء ــ ومنهم محافظون كثيرون ــ بأنه يجب على الرئيس أن يحصل من الكونجرس على موافقة تؤيد عملياته الحربية فى خلال مدة محدودة من الزمن ، أقر الكونجرس فى أواخر سنة ١٩٧٣ مثل هذا الاقتراح . وكما هو متوقع استخدم الرئيس الفيتو فوراً ، ولكن الكونجرس كان قد استثير أخيراً . وصوتت أغلبية الثلثين فى كل من المجلسين فألغى الفيتو . وتقضى مواد قرار سلطات الحرب لسنة ١٩٧٤ أن يبلغ الرئيس الكونجرس فى مدى ٤٨ ساعة إذا ما أرسل قوات إلى بلد آخر ، وأن يسحبها بعد ستين يوماً ما لم يقر الكونجرس تصرفه . وينص القانون أكثر من هذا على أن الكونجرس يملك أن يملى سحب القوات أثناء فترة الستين يوماً بأغلبية الأصوات التى لا تخضع للفيتو . وثمة صعوبات تكتنف هذا القانون ، بما فى ذلك إمكان إغراء الرئيس بتوجيه عمل عسكرى قصير ، ولكنه بالغ التدمير ، لتحقيق هدفه قبل نهاية الستين يوماً . وبرغم هذه الصعوبات الشديدة شعر الكونجرس بأن مثل هذا العمل كان ضرورياً ، وإلا صارت

سلطته فى إعلان الحرب حبراً على ورق . ولظلت سلطة شن الحرب بين يدى الرئيس بالكامل تقريباً . وحتى الكونجرس المحافظ الذى انتخب مع الرئيس ريجان فى سنة ١٩٨٠ بدأ غير مستعد للنزول عن دوره فى هذا المجال .

كذلك تناقصت أهمية الكبح الذى يمارسه مجلس الشيوخ على العلاقات مع الدول الأخرى فى شأن المعاهدات فى القرن العشرين مع تناقص استخدام المعاهدات . فالسلطة التنفيذية قد لجأت بدلاً من هذا إلى الاتفاق التنفيذى . وكان « الاتفاق التنفيذى » فى صورته الأصلية مجرد اتفاق مع رئيس أمة أخرى أو مندوب مفوض ، لا يستوجب تضافر مجلس الشيوخ مع الرئيس ، والأغلب أن تكون مادة هذا الاتفاق تفصيلات لاحقة لمعاهدة ، أو مشكلات إدارية ليست بوجه عام من الخطورة بحيث تتطلب عقد معاهدة بشأنها . وبمرور السنين أخذت الاتفاقات التنفيذية تستخدم بتزايد مطرد لتتناول مشكلات كبرى من غير أن تخضع لقرار من مجلس الشيوخ . ويربى عدد الاتفاقات التنفيذية فى الواقع على عدد المعاهدات فى القرن العشرين . وهكذا زاد الرئيس من سيطرته على الشئون الخارجية . وبالإضافة إلى هذا عقد كثير من هذه الاتفاقات التنفيذية بغير إخطار لمجلس الشيوخ بوجودها ، إذا تجاوزنا إعلام الجمهور بشأنها . ومع أن الاتفاقات التنفيذية لا تلزم الادارات (الحكومات) المتعاقبة إلا بموافقة هذه الادارات ، إلا أنها تورط الولايات المتحدة فى أنظار الأمة الأخرى فى حالات كثيرة . وثمة عشرات من هذه الاتفاقات لم تزل سارية منذ الادر ات الغابرة بالموافقة . وقد اكتشفت لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ عدداً من الاتفاقات السرية التى تنطوى على دعم عسكرى لدول مثل أثيوبيا ولاوس وإسبانيا ، فأدى هذا إلى مناقشة « وتمرير » تشريع يوجب على الأقل تبليغ الكونجرس بها للعلم ، وإن لم ينشأ بصددها حق الكونجرس فى الفيتو معترضاً عليها . والاتفاق التنفيذى وهيمنة الكونجرس عليه يثير مشكلات الهيمنة على الأمر التنفيذى . والاتفاقات التنفيذية نمت كوسيلة ضرورية لتوجيه التفصيلات الصغيرة للعلاقات الأمريكية المتبادلة مع حوالى ١٥٠ دولة ، ومنعها أو الالتزام بمعاملة جميع الاتفاقات كأنها معاهدات رسمية سيصيب سير علاقاتنا الخارجية بالعجز . ولكن ما لم يجد الكونجرس وسيلة ما لوضع الاتفاق التنفيذى الهام تحت السيطرة ، فسوف تستمر سلطاته فى عقد المعاهدات فى الضمور ، ويحدث مثل ذلك لجهوده الحالية لإحياء دوره فى السياسة الخارجية .

والرئيس ــ عن طريق تعيينه السفراء فى الدول الأخرى ، بعد إقرار مجلس الشيوخ لهذه التعيينات ، وعن طريق سلطته فى استقبال السفراء ، ليس خاضعاً لموافقة مجلس الشيوخ ، بما يتضمنه هذا الاستقبال من سلطة الاعتراف بهذه الدول ــ إنما يتصرف بوصفه رأس الدولة . فهو الذى يحدد ما هى الدول التى تكون لنا معها علاقات ، وعلى أى أساس . وليست هناك وسيلة يملك بها الكونجرس أن يجبر الرئيس على الاعتراف أو عدم الاعتراف بأى دولة ، وإن حاول الكونجرس ذلك بالامتناع عن تخصيص الأموال الضرورية لانشاء هذه العلاقات . ولقد كانت هناك مناسبات أوقف فيها إقرار مرشح لمنصب السفير عندما كان مجلس الشيوخ يعرب عن عدم موافقته على سياسة الرئيس بازاء تلك الدولة التى سيوفد إليها السفير . ولكن ذلك لم يتجاوز حد الإيماء الرمزى . فمنذ قيام الجمهورية والمفهوم أن دور الرئيس الشرعى هو أخذ زمام الشئون الخارجية . وحتى عندما يعنى هذا تجاهل توجيهات الكونجرس أو الاستهانة بها ، نادراً ما ترتب على ذلك احتجاج . فمثلاً أصدر الكونجرس قانوناً فى الأربعينيات يقتضى قراراً منه لإعادة تقييم الدولار . وفى السنوات الأخيرة تولى الرئيس وحده توجيه إعادة تقييم العملة ، ولم يعرب الكونجرس عن تذمره ، على أساس أن المضاربين الأجانب قد يستفيدون من المعرفة المسبقة بتخفيض قيمة الدولار ، مما يضر باقتصاد الولايات المتحدة ، إذا ما طلب الرئيس موافقة الكونجرس سلفاً .

حدود سلطة الرئيس

وأول قيد على أى سلطة للرئيس هو شخصيته وقدراته . فلكل إنسان نواحى قوته وضعفه ، التى تشكل نتائج تصرفاته . وللرؤساء أن يختاروا موظفى الديوان التنفيذى للبيت الأبيض لتعويض هذه النواحى . ولكن من ليسوا إداريين أكفاء للموظفين يمكنهم التغلب على هذا النقص باختيار مساعد له هذه الكفاءة الادارية ، وتكليفه مهمة الاشراف على اختيار التعيينات التنفيذية . كذلك يستطيع الرؤساء استكمال نواحى قوتهم باختيار مستشارين تعكس مواطن قوتهم ما لدى الرؤساء منها . والانتقاء البارع للموظفين المعاونين يمكن أن يقلل من حدود قدراته الفطرية من غير أن يقضى عليها تماماً . فالقرارات لابد فى النهاية أن تصدر من رجل واحد هو الرئيس ، وعقليته وحكمه على الأمور وشخصيته حاسمة فى هذا الأمر .

ويخضع الرئيس أيضاً لقيود أخرى كثيرة ، بعضها تقليدى ، وبعضها منصوص عليه

فى الدستور ، وبعضها قررته الظروف . ومع أنه يمكن أن يحاول توسيع سلطاته عن طريق إعادة تفسير الدستور ، إلا أن الإبقاء على الديمقراطية الدستورية يجبره على الإذعان للدستور وقرارات المحاكم . فعندما فسر ترومان سلطاته كقائد أعلى بحيث تسمح له فى الحرب الكورية أن يستولى على مصانع الصلب أثناء إضراب ، سرعان ما حصل خصومه على حكم من المحكمة العليا يقرر عكس ذلك ، واضطر الرئيس للتراجع . وحتى عندما لا يكون هناك حد دستورى أو قانونى يكون تصرفه محدوداً بمدى تقبل الأشخاص الآخرين ذوى السلطان له . فزعماء الكونجرس ، ومستشارو الرئيس أنفسهم ، ورؤساء الجهاز التنفيذى ، والبيروقراطية ذاتها ، وزعماء الدول الأخرى ، ومصالح المجموعات الضاغطة ، بل الجمهور العام ، كل أولئك قد يمكنهم إحباط خطط الرئيس . إن مصادر قوة الرئيس عظيمة ، ولكنها محدودة ، بل وموزعة بعناية وحرص ، ولا تكفى لتحقيق جميع أهدافه . فالماضى يكبحه ، والارتباطات فى السياسة الخارجية مثلاً ليس من السهل نقضها ، وتكاليف محاولة نقضها قد تعرقل له سياسة أخرى . والبرامج الداخلية تنشىء دوائر قوية تقاوم التغيير . وأخيراً تسبب تصاعد المشكلات فى منتصف القرن العشرين فى جعل الكثير من مهام الرئيس الروتينية اليوم مكافئة للأحوال الطارئة العاجلة بالبيت الأبيض فيما مضى . وهذا الوضع يفرض حدوداً وقيوداً على الزمن والمعلومات . وهناك « مواعيد نهائية » لابد من مواجهتها ، ومقادير هائلة من المعلومات لابد أن يتصفحها الرئيس ، وهناك أيضاً مشكلة أكبر هى مشكلة الحصول على معلومات كافية . وثمة قرارات فى نطاق واسع من القضايا الداخلية والخارجية ، وبعضها جديد فى هذا القرن ويفرض عليه أعباء مرهقة ، من قبيل الأسلحة النووية ، والحرب البيولوجية ، والهيمنة على الشركات الدولية الكبرى ، واستخدام الفضاء للأعمال العسكرية . وفى النهاية قد ينتقض هذا كله لأحداث غير منظورة لم يكن من الممكن توقعها ، من جانب قوى لا يمكن السيطرة عليها ــ مثل مجاهدو طهران ، أو شريط تسجيل منسى ، أو رصاصة فى دالاس .

ومشكلة حدود السلطة التنفيذية كانت هى أساس أزمة ووترجيت التى ابتلعت إدارة نيكسون الثانية . والأصل الحقيقى لووترجيت لم يكن السطو على المكاتب الرئيسية للحزب الديمقراطى فى مبنى « ووترجيت » على شاطىء البوتوماك بواشنطن . بل بدأت مع التوسع فى السلطة التنفيذية خلال السنوات التى أعقبت الكساد ، وبالضرر اللاحق بالتوازن الدستورى بين السلطات . فقد كان النظام فعلاً بعيداً عن التوازن عندما بدأت

فترة رئاسة نيكسون الأولى فى يناير سنة ١٩٦٩ ، إذ كان الرؤساء قد باتوا ينظرون لأنفسهم على أنهم المهيمنون بحق على بقية النظام السياسى . وفى الوقت نفسه كانت مشكلات الحرب والاضطراب الاقتصادى قد أدت إلى مزيد من السخط الواضح الحاد . وجعلت ضخامة سلطات الرئاسة محاولة القضاء على المعارضة أمراً فى غاية السهولة ــ وهى محاولة كادت تنجح ــ كما أتاح الاعتقاد بما يشبه كمال الرئاسة سهولة الشعور بأن المعارضة لا تطاق .

وفى يوليو سنة ١٩٧٠ أخطرت وكالات المخابرات الفيدرالية من جانب البيت الأبيض بخطة لجمع المعلومات عن المخالفين المشاكسين والعمل ضدهم . وكان أحد واضعى الخطة قد نصح الرئيس بأن معظم « تكتيكاته » غير قانونية . وليس من المقطوع به ما آل إليه أمر هذه الخطة رسمياً . وبالمراجعة المتأملة يبدو أن جانباً كبيراً منها نفذ بصورة غير رسمية عن طريق « وحدة التحقيقات الخاصة » بالبيت الأبيض ، التى أنشئت سنة ١٩٧١ ، بعد نشر « أوراق البنتاجون » عن الدور الأمريكى فى فيتنام . و « وحدة التحقيقات الخاصة » معروفة عرفياً باسم « السباكين » (لقيامهم بوقف تسرب المعلومات) يديرها موظفو البيت الأبيض ، وكانت مرتبطة مباشرة بما وصفه المدعى العام السابق « جون ميتشل » بأنه « فظائع البيت الأبيض » ، بما فى ذلك عملية السطو على « ووترجيت » نفسها . وكان هذا جانباً من خطة شاملة مصدرها « السباكون » ، ولجنة « إعادة انتخاب الرئيس » بموافقة بعض كبار الموظفين فى الحكومة .

وفى سبتمبر سنة ١٩٧٢ بدأت محاكمة المتهمين بالسطو برئاسة « جون سيريكا » بمحكمة منطقة واشنطن الفيدرالية ، ولكن الإجراءات تأجلت فجأة إلى ما بعد الانتخابات فى نوفمبر ، وهى الانتخابات التى أعادت الرئيس إلى منصبه بأغلبية كبيرة . وفى شهر يناير أدين المتهمون السبعة ، وبتصرف محل خلاف فى الرأى أجل القاضى سيريكا الحكم ليعطيهم فرصة إعادة التفكير فى رفضهم التعاون مع التحقيق الجارى بشأن ووترجيت . وأخيراً أقدم أحدهم ، وهو « جيمس ماك كورد » على الكشف عن القصة فى خطاب طويل مفصل إلى القاضى سيريكا . وإذا بضرورة تحرّك الكونجرس على التصرف ــ وهو ما قاومه طويلاً ــ قد بات الآن أمراً شديد الوضوح بصورة مؤلمة .

وبدأت لجنة « السناتور سام إرفين » فى مايو سنة ١٩٧٣ ، التحقيق فى مثالب الحملة الانتخابية جلساتها المذاعة بالتليفزيون ، التى سرعان ما صارت موضوع إثارة جماهيرية . ولأول مرة سمع الشعب موظفى الحكومة وقادة المعركة الانتخابية يناقشون

تصرفات إجرامية . ثم جاء الكشف عن شرائط الفترة كلها ، المحفوظة فى البيت الأبيض .

وقرر « المدعى الخاص » ـ وهو المحامى العام السابق أرشيبالد كوكس ـ ومحققو الكونجرس على الفور ضبط واحضار الشرائط ، وأمر الرئيس بفصل المدعى الخاص . وذهل الرئيس بالاعتراض الجارف الذى انفجر فى أعقاب ذلك ، فوافق على تعيين مدع خاص جديد . وانتهت حرب الشرائط بقرار اجماعى من المحكمة العليا ضد الرئيس ، ولعل هذا الحكم هو الذى قلب التيار فى اتجاه عزله أو استقالته .

وفى الشهور الختامية من سنة ١٩٧٣ كلفت اللجنة القضائية بمجلس النواب بضرورة الفصل فى التهم ـ إن وجدت ـ ووضعها أمام المجلس بكامل هيئته ، وختمت هذه اللجنة (من ٢٠ ديمقراطياً و ١٦ جمهورياً كلهم محامون) عملها الابتدائى فى يوليو سنة ١٩٧٤ ، وعرضت على الجمهور فى جلسات مذاعة بالتليفزيون اتهامات محددة .

وكانت هذه المناقشات نفسها توعية أخرى للجمهور ، الذى نادراً ما يرى الكونجرس وهو يقوم بعمله . وأوصت أغلبية ساحقة من الحزبين بالاتهام على أساسين : هما إساءة استخدام السلطات الحكومية وعرقلة العدالة . وأوصت أغلبية مماثلة بإضافة التدخل فى إجراء الاتهام الدستورى نفسه وبرفض تقديم المعلومات للجنة .

وكانت الاستعدادات لتصويت مجلس النواب على المواد الموصى بها وللمحاكمة التى يحتمل أن يقوم بها مجلس الشيوخ ، جارية عندما أفرج الرئيس عن شريط مفقود فى الخامس من أغسطس ، وهو يسجل اشتراكه فى الجهود لستر التصرفات غير القانونية التى ارتكبها معاونوه . بعد ثلاثة أيام أعلن الرئيس استقالته ابتداء من ظهر اليوم التالى .

وكان نيكسون قبل ذلك قد عين عضو الكونجرس جيرالد فورد نائباً للرئيس عندما استقال سبيرو أجنيو من منصبه . وكان هذا أول تطبيق للتعديل الخامس والعشرين ، فلم يسبق وجود نصوص لملء منصب نائب الرئيس عند خلوه فيما بين الانتخابين . فلما استقال نيكسون خلفه فورد فى الرئاسة ، مما أحدث فى الأمة موجة ارتياح . وبعدها بوقت قصير ثار مزيج من الاستنكار والحيرة عندما أصدر الرئيس الجديد عفواً عن نيكسون ، وأقفل بذلك باب الإجراء القضائى .

وتمثل ووترجيت ما يشبه دمار الحكومة الدستورية فى الولايات المتحدة ، وهى نتيجة لا مفر منها تولدّت من تضخيم سلطات الرئيس فى العقود الماضية من الكساد والحرب والتذمّر الداخلى . ولا تعد عملية انقاذ الحكومة الدستورية التى بدأت بإجراءات الاتهام

قد بلغت تمامها بالاستقالة . فقد افتضح جانب من مسائل ووترجيت الأساسية فى الكونجرس وفى البلاد ، ولكن غير ذلك من الأمور لم تتم مواجهتها .

فالقضية الجوهرية فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية هى الحاجة إلى كوابح ضد إساءة استعمالها ، تلك الإساءة التى أتاحها نمو « الرئاسة الامبريالية » . وقد بذل الرئيسان فورد وكارتر جهوداً لاضفاء الصفة الانسانية على المنصب ، ومع هذا يخول اتساع السلطة التنفيذية للرئيس ومعاونيه نطاقاً مذهلاً من المسئوليات وإطلاق يدهم كل الاطلاق فى توجيه البيرقراطية بما يوافقهم . يضاف إلى هذا أن أساليب التحقيق ، ومقاضاة إساءة استخدام المنصب لمثل هذه السلطة داخل فى مجال نفس الوكالات التى قد تكون ، هى التى أساءت استخدام السلطة . والاصلاحات المقترحة جديرة بأن تنشىء دفاعات ضد مخالفة الحكومة للقانون . وأحد هذه الاقتراحات يوصى بإنشاء قسم جديد داخل وزارة العدل مسئول عن الفساد الحكومى بكل أنواعه ، فيما عدا ما يرتكبه الرسميون الكبار الذين يمكن أن يلغوا فاعلية هذا القسم أو ينقضوا قراراته . وقد اقترحت نقابة المحامين الأمريكيين أن يتولى هذه القضايا الاستثنائية مكتب « المدعى الخاص » . وإلى جانب هاتين الوسيلتين ، يمكن تشكيل وكالة بالكونجرس ــ مكتب مستشار الكونجرس القانونى ــ لمعاونة الهيئة التشريعية فى القضايا المقامة ضد الفرع التنفيذى عند الحاجة (وللدفاع فيها ضد السلطة التنفيذية أيضاً) . وفى وسع هذه المقترحات أن تساعد فى وقاية الحكومة الحرة الشريفة من عوامل الهدم من جانب من أقسموا اليمين على صيانتها .

المستقبل

إن الرئاسة الامبريالية نفسها ، وحجة الأمن القومى التى ساندتها ، مازالتا مسيطرتين على السياسة الأمريكية . وقد عمل تنفيذيو القرن العشرين ، هم وبعض من سبقوهم وحاولوا بكل قوة أن يجعلوا من الرئاسة منصباً جوهرى السلطة ، فعلوا ذلك بمزيج من الاستمتاع الشخصى بالسلطة ، ومن الرغبة فى أن يروا تصورهم الخاص للصالح الاجتماعى ، وقد تحول إلى حقيقة واقعة . وجانب كبير من التوسع التنفيذى انطوى على نزع سلطات من الكونجرس ، ولم يكن ذلك يعنى أحياناً أكثر من أخذ ما قدم إليهم على طبق من الفضة . فالكونجرس قد خوّل الكثير من سلطاته للرئيس

على مر السنين ، مع أنه ما من رئيس فى القرن العشرين فوض أى سلطة للكونجرس كما فعل قلة فى أوج ازدهار مكانة الكونجرس فى القرن التاسع عشر .

وليس من المتوقع أن يتغير الدور الرئيسى للرئيس فى النظام السياسى ، حتى ولو استردت السلطة التشريعية بعض سلطانها . إن الوضع الجوهرى للرئيس وقدرته على شن الحرب فى العصر النووى ليس متوقعاً أن يتغير ، كما أن هيمنة السلطة التنفيذية هيمنة عامة على الشئون الخارجية يخولها الدستور نفسه . وعلى أحسن الفروض ، لن يصنع الكونجرس إلا القليل من السياسة مهما طمح إلى نصيب أكبر من المسئولية فى رسم حدود التصرف الأمريكى الفعال . وكان الدور الأكبر للكونجرس فى الأصل فى مجال الشئون الداخلية ، والحاجة إلى أن يسترد نصيبه الشرعى من السلطة فى هذا النطاق أشد إلحاحاً . ولكن الانتقال إلى السيطرة التنفيذية قد صار بالفعل « أمراً واقعاً » فى مجالات كثيرة ، ودور القيادة التنفيذية فى تقدم المجتمع الأمريكى مقبول ومحتفى به لدى جانب كبير من الجمهور ، ولدى مثقفين كثيرين ، وإن كان بعضهم قد غير رأيه أخيراً . واسترداد السلطات المفقودة ، أو المتخلى عنها أصعب دائماً من خسرانها . ومقابل تلك السلطات التى أقرّها الدستور كوابح معينة فيه أيضاً . ولابد للكونجرس أن يجد وسيلة ما لاسترداد هذه الكوابح . وتلك السلطات التى نمتها السلطة التنفيذية بالممارسة والإصرار ، مثل « الامتياز التنفيذى » ، أصعب مراساً عند الرغبة فى الهيمنة عليها ، ولابد من ابتداع كوابح جديدة لها . والمجموعات الخارجية التى يمكن أن تتأثر بها من المستطاع جعلها جزءاً من عملية السيطرة أو التحكم بتحدى التصرف التنفيذى أمام المحاكم . والجمهور نفسه يمكن أن يساعدبأن يبدى للرئيس وللكونجرس رد فعل جماهيرى للتصرف التنفيذى . وكذلك تتحمل الصحافة مسئولية كبيرة فى التعريف بالتصرفات التنفيذية ومضموناتها للجمهور . وفى النهاية سيظل الرئيس صاحب السلطة العظمى للتصرف أولاً ، وللأخذ بزمام المبادرة .

ومن سخرية الأوضاع أن إبطال التصرف الرئاسى والمبادرة الرئاسية يكاد يكون مشكلة كبرى فى الثمانينات . فالرئاسة متورطة فى التساؤلات عن كل السلطة التى بدأت فى الستينات . والضرر الذى ألحقه بالمنصب سلسلة من الرؤساء المجرحين انعكس على أهلية هذا المنصب لحشد السلطة الدستورية ، ولقيادة القرار عند الأزمات ، أو على الأقل لبذل هذا الجهد . ونتيجة هذا التباس مصحوب بهبوط الروح المعنوية ، وترنح الاقتصاد ، الذى يحدق به التضخم ، والبطالة ، وهبوط الانتاجية ، مما يهدد كفاءة

مجتمع ، هو فى حد ذاته ممزق بتوترات التعددية القديمة والحديثة . ومع أننا قد نعتقد أنه ليس فى قدرة أى رجل فرد أن يحل هذه المشكلة وحده ، فالنظام السياسى لم يزل متوقفاً على الرئاسة والقيادة التى تتيح للأمة أن تحلها معاً .

مطالعات مقترحة

Thomas A. Bailey. *The Pugnacious Presidents: White House Warriors on Parade.* New York: Free Press, 1980.

James D. Barber. "Passive-Positive to Active-Negative: The Style and Character of Presidents." *Washington Monthly*, October 1969.

______ . *The Pulse of Politics: Electing Presidents in the Media Age*. New York: Norton, 1980.

Carl Bernstein and Bob Woodward. *All the President's Men*. New York: Simon & Schuster, 1974.* One of the major Watergate books, subsequently a film.

Thomas E. Cronin. *The State of the Presidency*. Boston: Little, Brown, 1980.

James W. Davis. *Presidential Primaries: Road to the White House*. Westport, Conn.: Greenwood, 1980.

Vincent Davis, ed. *The Post-Imperial Presidency*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1980.*

Louis Fisher. *Presidential Spending Power*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.* Major study of presidential financial control.

John Hersey. *Aspects of the Presidency: Truman and Ford in Office*. New Haven, Conn.: Ticknor & Fields, 1980.

Godfrey Hodgson. *All Things to All Men: The False Promise of the Modern American Presidency*. New York: Simon & Schuster.

Henry Kissinger. *The White House Years*. Boston: Little, Brown, 1979.

Louis Koenig. *The Chief Executive*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1968.*

Richard Neustadt. *Presidential Power*. New York: Signet, 1964.* A classic study of presidential powers, said to have greatly influenced John Kennedy.

Neil R. Pearce. *The People's President: The Electoral College in American History and the Direct Vote Alternative.** New York: Simon & Schuster.

Richard Pious. *The American Presidency*. New York: Basic Books, 1980. Argues that constitutional ambiguity is the central problem of presidential power, and the central role of that power is to assert constitutional authority to resolve crises.

Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky. *Presidential Elections*. New York: Scribners, 1980.

Dan Rather and Gary Paul Gates. *The Palace Guard*. New York: Warner, 1975.*

George Reedy. *The Twilight of the Presidency*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1970.*

Ben Roberts. "Tying the Imperial Purse Strings." *Washington Monthly*, September 1975.

Arthur Schlesinger, Jr. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

Theodore C. Sorenson. *Watchman in the Night: Presidential Accountability After Watergate*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1975.*

Nicholas von Hoffman. *Make-believe Presidents: Illusions of Power, from McKinley to Carter*. New York: Pantheon, 1978.

Bob Woodward and Carl Bernstein. *The Final Days*. New York: Simon & Schuster, 1976.*

*Available in paperback.

٦

البيروقراطية

إدارة السياسة الحكومية

أقرب شيء إلى الخلود في هذا العالم هو البيروقراطية الحكومية **الجنرال هيوز جونسون**

البيروقراطي ديمقراطي يشغل منصباً يريده جمهوري **ألبين باركلي**

التفاني في الاهتمام بالأمانة في الخدمة العامة ترف الطبقتين الوسطى والعليا **رتشارد هوفشتادر**

فى نظر الكثيرين منا تعد كلمتا « بيروقراطية » و « بيروقراطى » دليلاً على الازدراء . وهذا رد فعل مفهوم للخبرات الباعثة على الضيق ، بل الغضب ، التى يبدو أنه لا مفر منها عند التعامل مع منظمات كبيرة، سواء أكانت حكومية أو خاصة . ولا شك أن الجامعات قد شاركت بنصيبها فى هذه الإثارات . والحقيقة أن البيروقراطيات بنيات تنظيمية مقبولة ومستخدمة وضرورية فى كل مكان تقريباً ، وفى كل نوع من المشروعات أو الجهود تقريباً أيضاً . وبالنسبة للنظام السياسى فالبيروقراطيات هى المؤسسات التى تطبق السياسات العامة ، والبيروقراطيون الذين يعملون فيها هم منفذو وممثلو السياسة العامة .

والبيروقراطيات الفيدرالية ، ومثيلاتها فى الولايات والمحليات أشبه ببيروقراطيات الدول الأخرى أكثر من وجود مثل هذا التشابه فى الجوانب الأخرى من نظامنا السياسى ونظائرها الأجنبية . وتميل البيروقراطيات إلى أن تكون ذات سمات متماثلة ، سواء قامت فى واشنطن أو باريس أو موسكو . وبنمو البيروقراطيات فى الحجم والمسئولية تكتسب أدوارا قيادية فى مختلف الوظائف الحكومية ، بل قد تسيطر على بعضها فعلاً . وليست البيروقراطية الأمريكية استثناء فى هذا . فالبيروقراطيات الفيدرالية (وغيرها) فى تصرفاتها الادارية اليومية تقوم بوظائف شبه تشريعية وشبه قضائية ، كما تقوم بالوظائف التنفيذية . ومنذ بداية عهد « البرنامج الجديد » ـ عندما بدأ حجمها وتكلفتها يتصاعدان ، صارت البيروقراطيات من أقوى مجموعات الأمة ذات المصالح ، وبدورها وجدت مجموعات كثيرة من ذوات المصالح الكبرى مسكناً لها فى طوايا البيروقراطية .

وبعض السمات العامة للبيروقراطيات هى قواعد مكتوبة كثيرة التفاصيل للإجراءات ، وسلسلة صارمة من الأوامر أو البنية المتدرجة السلطات . وثمة ميل إلى السيطرة المحكمة على التوظيف والفصل والترقيات . والمراكز ــ كقاعدة ــ مصنفة إلى فئات معينة ومتماسكة فيما يختص بالرواتب والمؤهلات التقنية . وبصرف النظر عن نقائص البيروقراطيات ــ وهى كثيرة ــ فإن المهنية البيروقراطية قد قدمت أساس تطور الحكومة على نحو ما نراه اليوم . وهذه المهنية البيروقراطية هى التى أوجدت أيضاً ــ من بعض الوجوه ــ بعض « مخاطر » الحكومة اليوم .

ويرغم أوجه التماثل البيروقراطية ، فإن هناك وظائف معينة تميل إلى تمييز البيروقراطيات الحكومية الأمريكية عن نظائرها فى أى مكان آخر . ففى الولايات المتحدة يجب أن تتوافق بيروقراطيات الحكومة القومية مع أكثر من رؤسائها الرسميين . فهى لا ترفع تقاريرها إلى المشرفين عليها ــ وعن طريقهم ــ إلى الرئيس فحسب ، بل إن كبار البيروقراطيين مسئولون أمام الكونجرس عن أداء وكالاتهم ، وقد يستدعون للشهادة عن ذلك رسمياً . وفضلاً عن هذا وجدوا من الضرورى ــ بصورة متزايدة ــ أن يكونوا على صلة بأعضاء هيئة موظفى الكونجرس المختصين ، الذين كثيراً ما يضارع نفوذهم على الوكالات التنفيذية نفوذ أعضاء الكونجرس أو يزيد . وفى مقابل هذا قلما توجد صلة بين البيروقراطيات الأجنبية وهيئاتهم التشريعية . فخطوط السلطان على البيروقراطيات الأمريكية إذن ليست واضحة المعالم ، كما قد يفضل كثيرون من دارسى الإدارة أن يتصوروها .

وثمة مميز آخر ناشىء عن الفيدرالية . فمعظم البرامج الداخلية الفيدرالية مشتركة بين الاتحاد الفيدرالى وبين الولايات ، وتديرها إلى حد كبير وكالات الولاية ، مستخدمة الأموال الفيدرالية وعاملة فى حدود التعليمات الفيدرالية . ومثل هذه الإدارة المنقسمة تدخل تعقيداً لا يوجد عادة فى أى مكان آخر ، حتى فى الفيدراليات الأخرى . ثم هناك مميز آخر هو انشغال البيروقراطية الأمريكية بالتنظيم . وهذا ناتج عن أن الملكية الخاصة أوسع مدى بكثير فى الولايات المتحدة مما هى فى الدول الأخرى . والاتجاه إلى الملكية العامة فى الدول الأخرى يخلق حاجة إلى بيروقراطيات تعمل فعلاً أكثر مما تنظم .

وللبيروقراطيات تأثير عام عملى ورمزى . ومع أن الرئيس ومجلسه الوزارى قد يكونان أبرز أقسام السلطة التنفيذية ، إلا أن الوكالات البيروقراطية هى الجزء الوحيد

من ذلك النظام الذى يواجهه معظم الناس شخصياً . وينطبق هذا بمزيد من القوة على مستوى الولاية . فرجال الدخل الداخلى ، وموظفو مكاتب البريد ، ومفتشو الحافلات ، وموظفو الضمان والخدمة الاجتماعية ، وموظفو التحكم فى التلوث ، ودوريات الطرق السريعة ، كل أولئك جزء من السلطة التنفيذية مكلفون بتطبيق القوانين وتنفيذ سياسات الحكومة . والأعمال اليومية للبيروقراطية تبعث الحياة فى القرارات التشريعية والرغبات التنفيذية ، وغالباً ما يكون ذلك فى صورة مختلفة كثيراً عن الصورة التى قصدها واضعوها . وبالنسبة للكثيرين منا تكون الخبرة بالإداريين هى كل ما نعرفه بطريق مباشر عن الحكومة وأغراضها .

والدستور لا يناقش البيروقراطية الفيدرالية ــ على خلاف فى هذا مع معظم مواثيق الولايات ــ إلا من حيث هى معاونة للرئيس ، ولا يذكر الوزرات إلا بايجاز . والبيروقراطية مسئولة أمام الشعب عن طريق محاسبة الرئيس ، الذى يعين كبار رؤسائها . ومع هذا فمعظم الموظفين غير خاضعين للسيطرة المباشرة للرئيس ، أو المجلس الوزراى ، بل هم غالباً جزء من « الخدمة المدنية » على أساس الجدراة ، ويرجع ذلك إلى وقت إقرار قانون بندلتون فى الثمانينات فى القرن الماضى . وقبل هذا الإصلاح كانت كل التعيينات الفيدرالية فى البيروقراطية على أساس الولاء السياسى . وكان الرئيس أندرو جاكسون الذى تقلد هذا المنصب فى سنة ١٨٢٩ مصمماً على أن يخصص المناصب الفيدرالية لمؤيديه ، ويكفل التناوب فيها وقرر أن ذلك أمر أساسى لتوفير الديمقراطية . وقيل إن جاكسون صرح بأن مبدأ « جميع الغنائم تخص المنتصر » ملائم للتعيين والفصل الفيدراليين . وصارت قاعدة الولاء هذه سارية إلى أن حلّ محلها نظام الجدارة . ومن نتائج مبدأ الولاء حدوث توسع هائل فى عدد المراكز الفيدرالية ، كى يتسنى للمنتصرين أن يوزعوا مزيداً من الجوائز على أتباعهم ، وبذلك أسرفوا فى ابتزاز وظائف الحكومة كمصدر للنمو البيروقراطى . ومع هذا كان عدد طالبى الوظائف أكثر من عدد المناصب . ومع هذا كان عدد طالبى الوظائف أكثر من عدد المناصب . وأدى مقتل الرئيس جيمس ا. جارفيلد إلى إنهاء نظام الغنائم ، لأن خصومه فازوا بالإصلاح فى أعقاب وفاة جارفيلد . وليس بوسعنا إلا أن نخمن ماذا كانت دوافع القاتل ــ ولعله كان مختل العقل ، وقد اعترف بأنه فوضوى ثورى ــ ولكن العرف السارى أنه كان « طالب منصب خاب أمله » .

نمو السلطة البيروقراطية

فى سنة ١٧٨٩ ، عند بداية الجمهورية ، لم يكن هناك من الوزارات سوى الخارجية والخزانة والحربية ، بالإضافة إلى منصبى النائب العام ومدير البريد العام . وكان عدد رجال المؤسسة الفيدرالية أقل من ألف . أما اليوم فهناك ١٣ وزارة (انظر الجدول ٥) ورؤساؤها يكونون الجانب الرئيسى من المجلس الوزارى ، بعد أن أخرج منه المدير العام

الجدول ٥ : الوكالات التنفيذية الفيدرالية الكبرى .

المجلس الوزارى [١]	البيت الأبيض	مكاتب مستقلة مختارة
الدولة (الأصلية)	ديوان البيت الأبيض	هيئة التنظيم النووية
الدفاع (كانت أصلاً « مصلحة » الحرب)	ديوان الإدارة والموازنة	نظام الاحتياطى الفيدرالى
الخزانة (الأصلية)	مجلس مستشارى الاقتصاد	إدارة الخدمات العامة
العدل (١٨٧٠) [٢]	مجلس الأمن القومى	إدارة رواد الفضاء القومية
الداخلية (١٨٤٩)	هيئة السياسة الداخلية	ديوان إدارة الموظفين
الزراعة (١٨٦٢)	مجلس نوعية البيئة	إدارة المحاربين القدماء
التجارة (١٩١٣) [٣]	مكتب الممثل الخاص للمفاوضات التجارية	
العمل (١٩١٣) [٣]	مجلس الأجور والاستقرار	هيئة المواصلات الفيدرالية
الصحة والخدمات الإنسانية (١٩٧٩) [٤]	مكتب العلم والسياسة التكنولوجية	هيئة التجارة الفيدرالية
التربية (١٩٧٩) [٤]	ديوان الإدارة	هيئة التجارة بين الولايات
الإسكان والتطور الحضرى (١٩٦٥)		وكالة علاقات العمل القومية
النقل (١٩٦٧)		هيئة التأمينات والتبادل
الطاقة (١٩٧٧)		

(١) التواريخ هى تواريخ الإنشاء .

(٢) كان النائب العام عضواً فى المجلس الأصلى ولكن وزارة العدل لم تنشأ إلا فيما بعد .

(٣) تأسست أصلاً فى سنة ١٩٠٣ باسم مصلحة (وزارة) التجارة والعمل .

(٤) تأسست أصلاً فى سنة ١٩٥٣ باسم « مصلحة » (وزارة) الصحة والتربية والإنعاش .

للبريد والخدمة البريدية . وبالإضافة إلى ألوف الأقسام فى هذه الوزارات يوجد حوالى ثلاثة آلاف أخرى من اللجان الاستشارية ، والهيئات ، والمجالس ، والمؤتمرات ، وقوات العمل وما إلى ذلك ، فالحكومة نفسها لا تعرف بالضبط كم عددها . وأيا كان الرقم الحقيقى ، فنحن نعلم أنه كبير جداً .

وبعض حكومات الولايات ، وحكومات البلديات إلى حد ما ، شهدت نمواً مماثلاً وتشتتاً فى السلطة . فمعظم الولايات والمدن تبنت نظم الجدارة فى الخدمة المدنية ، متبعة عموماً ما تلتزم به حكومة الولايات المتحدة من أن أى برنامج ينفق أموالاً فيدرالية يجب أن يفعل هذا . ومن النادر أن تجد برنامج ولاية لا ينفق أموالاً فيدرالية بصورة مباشرة أو غير مباشرة . والوكالات الفيدرالية التى توزع المال على الولايات توجب أن يتم اختيار موظفى الولاية للبرامج التى تساعدها الحكومة الفيدرالية على أساس نظم الجدارة . وهذا الشرط هام لأن النمو الحقيقى فى الوظائف الحكومية إنما يحدث فى هذه المستويات . وبرغم النظرة الشائعة عن البيروقراطية الفيدرالية بأنها تتسع باطراد ، إلا أنها فى الحقيقة ظلت ثابتة نسبياً منذ سنوات . والنسبة المئوية من القوة العاملة فى حكومة الولايات المتحدة أقل حالياً مما كانت فى الخمسينات .

وكثير من دساتير الولايات أقامت منشآت إدارية مفصلة ذات أقسام وظيفية محددة ، مثل الصحة العامة ، والطرق العلوية ، والإنعاش ، والتعليم العالى ، وتنظيم الطاقة ، والبنوك ، والتأمين ، والرقابة على المشروبات والأمن العام . وكثير من المدن لها وكالاتها الخاصة مثل لجنة حدائق مدينة نيويورك . ويسمح لهذه الوكالات أحياناً بإنشاء مكاتبها الخاصة ، وقد تكون مستقلة عن الرئيس التنفيذى . ومثل هذا الاستقلال الذاتى قد يؤدى إلى نفس الفشل فى التنظيم أو القيام بالمهام المقصودة الذى تعانى منه الكثير من البيروقراطيات الفيدرالية . بل إن الإصلاح أصعب حين يحتاج الأمر إلى تغيير دستورى أو إذن من الهيئة التشريعية للولاية .

البيروقراطية اليوم

على المستوى القومى يوجد نحو ٣ ملايين موظف مدنى ، معظمهم لا يعملون فى العاصمة واشنطن . ومعظم العاملين المدنيين يشغلون مناصبهم بالمنافسة ، التى تقتضى منهم أن يؤدوا امتحانات تحريرية أو يقدموا شهادات معتمدة معينة بتعليمهم

وخبرتهم . وبعض الوكالات ، مثل وزارة الخارجية ووكالة المخابرات الأمريكية ، لديها نظم جدارة مستقلة خاصة بها ، منفصلة عن الخدمة المدنية . وبعض المناصب معفاة من نظام الجدارة . فهناك ما يسمى جدول الوظائف المعفاة من شروط التسابق ، لأنها ذات طابع حساس ، أو لأنها مراكز لصنع السياسة . وينطبق هذا أيضاً على التعيينات التنفيذية غير المهنية لكبار البيروقراطيين على مستوى صنع السياسة وعلى كبريات التعيينات السياسية الرئاسية ، مثل أعضاء المجلس الوزارى ونوابهم ، والقضاة ، والسفراء ومن إليهم . وبرغم وجود نظام الجدارة ، كثيراً ما تختار الوكالات الشخص الذى يريدونه مقدماً ، ثم يدبرون وضع اسمه فى سجل التوظف الملائم . وليس هذا أمراً سيئاً بالضرورة ، لأنه كثيراً ما يتخمض عن الحصول على أفضل شخص لهذا المركز ، وهو شخص قد لا يطيق إجراءات التوظيف البطيئة المزعجة والمرتبكة .

وقد صدر قرار إصلاح الخدمة المدنية فى سنة ١٩٧٨ نتيجة لرغبة إدارة كارتر فى تحسين الخدمة المدنية والقضاء على بعض نواحى الضعف الشائنة التى كانت هدفاً لسخرية الرسامين الكاريكاتوريين . وللمساعدة على تجنب مشكلة من لا خير فيهم على المستويات العليا أنشأ الكونجرس « الخدمة التنفيذية العليا » . وبذلك صار لأعلى شاغلى مناصب الخدمة المدنية حرية اختيار هذا النظام الجديد ، وفى هذه الحالة يمكن نقلهم وإعفاؤهم بصورة أسهل ممن لا يختارون ذلك . فنظام « الخدمة التنفيذية العليا » يتيح غالباً مجموعة مرنة من كبار المديرين الذين يمكن أن يخصصوا للوكالات المتباينة ، وفقاً لما تقتضيه الحاجة . ولجعل هذا النظام جذاباً يحظى أعضاؤه بمنح مالية كبيرة إن كان أداؤهم فى العمل عالى التقدير . ويتيح هذا النظام الجديد أيضاً الأمان ، فمع أن أعضاءه قد ينقلون من موقع معين ، أو من النظام كله ، إلا أنه يضمن لهم مركزاً فى مكان ما من الحكومة .

وقرار الاصلاح لسنة ١٩٧٨ ألغى هيئة الخدمة المدنية القديمة وأحل محلها « ديوان إدارة الموظفين » الذى يحدد امتحان وتعيين الموظفين الفيدراليين بالتعاون مع الوكالات المتباينة . وأنشأ القرار أيضاً هيئة لحماية نظم الجدارة « لتلقى الشكاوى من الموظفين الفيدراليين » . وقد رتبت عملية الشكاوى لكى تجعل الأمور تمضى بسرعة ، وتساعد على التعامل مع الموظفين غير الأكفاء .

يضاف إلى هذا أن ضمانات معينة استحدثت داخل النظام للعمل على حماية « نافخى الصفارات » الذين ينشرون الأخطاء الفاحشة والمخالفات الجارية فى

وكالاتهم . فقبل هذا كان أمثال هؤلاء يعرضون مستقبلهم العملى للخطر إذا ما لم يلزموا الصمت . وسواء أمكن فصلهم أم لا ، فإن ظروفهم فى العمل كانت تسوء بصورة عنيفة . وبرغم الإصلاحات لم يزل من الصعوبة البالغة بمكان أن تفصل موظفاً مدنياً لأى سبب . ولعل الجهد لصيانة الخدمة المدنية من أن تكون ضحية أو ألعوبة سياسية مع كل تغير فى الحكومة كانت نتيجته الحتمية حماية من لا نفع فيهم .

وكثير من الاتجاهات التى توجد فى القطاع الخاص قد توجد فى التوظف الحكومى . فالتنفيذيون فى شركة التليفون يرجح أنهم ضد الجهود الفيدرالية ، أو جهود الولاية لإحكام التنظيم لسياسيات الشركة وإجراءاتها . والتنفيذيون فى صناعة توليد الكهرباء النووية يرجح أنهم يقللون جداً من مخاطر تسرب الإشعاع ، أو مخاطر النشاط الإشعاعى للنفايات . وكثيراً ما يكون التنفيذيون فى الوكالات الفيدرالية هم أولئك الذين قضوا جانباً كبيراً من حياتهم العملية فى تلك الوكالات ويعكسون الاتجاه الذى تشجعه الوكالة . والبيروقراطيون فى وكالة المخابرات المركزية ، أو مكتب المخابرات الفيدرالى ، مثلاً ، يرجح أن يكون لديهم تصور مختلف للحريات المدنية عن تصور بيروقراطيى وزارة الصحة والخدمات الإنسانية . فخبراء إدارة الصحة العامة ، أو هيئة التجارة الفيدرالية لا ينتظر منهم أن ينظروا للإعلان عن الطباق نفس نظرة خبير فى وزارة الزراعة يعمل لصالح منتجى الطباق .

إذن فالحكومة ليست وحدة متحجّرة التكوين ذات وجهة نظر محددة موحدة . والوكالات كثيراً ما يكون هناك خلاف فيما بينها . ففى الوقت الذى كانت فيه إدارة الأمن الاجتماعى لا تزال حساسة لمسألة وجوب أن يكون رقم الأمن الاجتماعى هو البديل الحكومى لاسم المواطن (كما يبدو أن ذلك فى طريقه إلى التحقق) كانت هذه الإدارة تعارض بشدة فى استخدام الرقم ، ورفضت أن تفتح سجلاتها للوكالات الحكومية الأخرى . وبعض قدامى البيروقراطيين هناك يذكرون مناسبات فى الخمسينات والستينات اكتشفوا فيها أن موظفاً جديداً عندهم هو فى الواقع عميل لمكتب المخابرات الفيدرالى يحاول أن يحصل على معلومات عن هذا الشخص أو ذاك . أما الآن فكل شخص من إدارة الدخل العام IRS فى جامعتك يستخدم أرقام الأمن الاجتماعى لتحديد الهوية ، وقد صارت كل المعلومات الحكومية بالفعل تعالج بالكمبيوتر ، ومتاحة لأى وكالة قادرة على اكتشاف شفرة الكمبيوتر المناسبة وتتصل تليفونياً لطلب المعلومات . ولم يعد مرجحاً أن رجال مكتب المخابرات الفيدرالى يحاولون التسلل إلى قيادة إدارة الأمن

الاجتماعى (والإصلاحات الأخيرة فى ممارسات مكتب المخابرات الفيدرالى قد أبطلت هذه الخطط) .

وشىء حسن أن تنمى روح الحماسة لعمل المرء ووكالته ، ولكن ذلك قد يفضى إلى التطرف . وقد تساعد « الخدمة التنفيذية العليا » على تقليل تحول الوكالة إلى بناء امبريالى ، وتقليل الصراعات بين الوكالات ، مع تعود كبار التنفيذيين على التنقل بين الوكالات والمواقع . وهنا أيضاً مؤثرات أخرى على سلوك الوكالات . ذلك أن الوكالات تعمل طبقاً للقوانين وطبقاً لتنظيماتها (لوائحها) الخاصة ، ويجب أن تكون مستجيبة للجان الكونجرس ومعاونيها . ويجب أن تؤدى حساباً عن استخدامها للاعتمادات . وقرار « حرية المعلومات » يعطى الآن الحق للمواطنين فى الاطلاع على سجلاتها ــ فى حدود معينة ــ وذلك يمكن أن يكون كابحاً للوكالات . وفضلاً عن هذا ، فالوكالات الحكومية ، شأنها شأن الوكالات الخاصة ، لابد أن تعمل داخل حدود وقيود تتعلق بتلويث البيئة ، ويجب أن تعمل بدون تمييز عنصرى أو جنسى . هذه العوامل وغيرها (بما فى ذلك طبيعة البيروقراطية المعقدة التى قد تجعل من الصعب القيام بأى إجراء) تتيح كوابح على السلوك البيروقراطى .

وإلى جانب سلسلة الرئاسات الخاصة بالوكالة ، يعد الكونجرس الكابح الأعظم للسلوك البيروقراطى . فما من وكالة تحصل على أى أموال إلا بمقدار ما يشاء الكونجرس أن يخصصه لها . وديوان الإدارة والموازنة له أيضاً سيطرة على إنفاق الوكالة ، ولكن هذا الديوان نفسه لا يستطيع الموافقة على الإنفاق ما لم يكن الكونجرس قد خصص الاعتماد اللازم لذلك ! ولذا تحرص الوكالات على استمرار الاتصال الوثيق باللجنة الفرعية للجنة الاعتمادات فى كل من مجلسى الكونجرس ، التى لها الولاية على موازناتها . وغالباً ما يمارس أعضاء مكتب معاونى اللجنة كثيراً من السلطة الحقيقية بسبب تأثيرهم على بقية الأعضاء .

وفى السنوات الأخيرة حاول الكونجرس أن يقوى سيطرته على الوكالات باستخدام الفيتو التشريعى ، الذى ذكرناه فى الفصل الخامس . وهناك نصوص تشريعية توجب على الوكالات أن تخطر الكونجرس قبل اتخاذها تصرفات معينة ، وتشترط أنه إذا حرم أى من المجلسين هذا التصرف ، لم يجز اتخاذه . ومثل هذا القرار لا يخضع للفيتو الرئاسى ، وهو من اختصاص اللجنة التشريعية المختصة ، لا من اختصاص لجنة الاعتمادات .

وبـرغم التنقيحات الأخيرة فى الخدمة المدنية ، فإن معظم التوظف العام خاضع لتنظيمات « ديوان إدارة الموظفين » . فمسار النشاط الإدارى فى الوكالات الفيدرالية يظل إذن منفصلاً إلى حد كبير عن شئون الموظفين . وبعبارة أخرى من يشرف على أنشطة الـوكـالـة الجـارية لا يسيطر على سياسـات المـوظفين ، وتصرفه مقيد حتى فى اختيار الموظفين . ويظل فى محله القول بأن النظام جيد لأنه أقرب لعدم التحيز ، وكذلك القول بأن الموقف سيىء ، لأنه غير فعال .

الوكالات المستقلة

خارج الإطار العادى للبيروقراطية التنفيذية على المستوى القومى دواوين ووكالات مستقلة . ويمكن تصنيف مثـل هذه الـوكـالات إلى إدارية (مثل هيئة الحكام لنظام الاحتياطى الفيدرالى) وتنـظيمية (مثل الهيئة الفيدرالية للتجارة والصناعة) ومندمجة (مثل هيئـة وادى تنيسى) . والـدواوين أو المكاتب المستقلة الأخرى مثبتة فى الجدول ٥ . وقد أنشئت هذه الكيانـات باشراف الكونجرس ، ابتداء من سنة ١٨٨٧ ويديرها رؤساء تنفيذيون يعينهم الرئيس . ومسئولياتها اقتصادية أساساً ، ولاسيما تنظيم بعض النواحى مثل انتاج وتوزيع موارد الطاقة . وجانب كبير من السلطة الفيدرالية مركز فى مثل هذه الـوكـالات التى تكون معاً ما يعد فى جوهره فرعاً رابعاً للحكومة . وهيئات المفوضين ونظائرها مستقلة عن الرئيس ، لأنهم يشغلون مناصبهم مدداً محددة متراوحة تحد من سلطته فى السيطرة عن طريق التعيين . وقد تعرض هذا الاستقلال الذاتى لكثير من النقد ، وخصوصاً ما وجه إلى هيئة الاحتياطى الفيدرالى وسيطرتها على سياسة الائتمان والمال .

وبرغم هذه الشكاوى صارت الوكالات المستقلة تزداد خضوعاً لإدارة الرئيس فى السنوات الأخيرة . فسلطة التعيين ، مهما تكن محدودة ، تتيح فعلاً للرئيس بعض الهيمنة على هذه الوكالات ، ثم أنه يحتفظ أيضاً بالسيطرة على الموازنة . ونقاد كثيرون للوكالات المستقلة ذهبوا إلى أنها صارت مدعمة للصناعات التى كان المفروض أنها تنظمها ، وأنها لذلك لم تعد تحقق الغرض منها . يضاف إلى هذا أن خضوعها للرئيس فى بعض الأمور يزيد من سلطات الرئيس على الاقتصاد . فى حين دعا نقاد آخرون « للفرع الرابع » إلى مزيد من سيطرة الرئيس لمنع البرامج الإدارية من أن تضار بتناقض سياسات الوكالات .

وذهب فريق ثالث إلى أن الوكالات ينبغى إلغاؤها على أساس أنها فشلت فى تنظيم الاقتصاد لمصلحة أى أحد سوى مصالح من يفترض فيها أنها تنظمها . وأيا كان الحل ، فمن الواضح أن هذا المجال المعقد من الإدارة من أحوج المجالات إلى الإصلاح . ويظل قيد النظر هل التيار الحالى نحو إلغاء التنظيم هو السبيل إلى هذا الاصلاح .

مشكلة البنتاجون الخاصة

ينجم جانب كبير من نمو البيروقراطية فى هذا القرن عن التوسع فى وزارة الدفاع . فهى تستخدم نصيب الأسد من العاملين المدنيين الفيدراليين ، بالإضافة إلى عدة ملايين من الرجال والنساء فى القوات المسلحة . وتتلوها فى الضخامة إدارة الخدمات البريدية التى صارت الآن وكالة مستقلة . وبعد هاتين بمسافة كبيرة تأتى إدارة المحاربين القدماء ، ووزارة الصحة والخدمات الإنسانية ، ووزارة الخزانة ، وكل منها ليس بها من العاملين سوى جزء يسير بالقياس إلى وزارة الدفاع .

إن توزيع الموازنة يحدد أيضاً إلى مدى بعيد تأثير المصالح المختلفة فى عملية صنع السياسة الحكومية . وهنا أيضاً نجد القيادة لوزارة الدفاع ، لأنها تفوز بأضخم اعتماد مفرد ، ويبلغ ثلث الموازنة تقريباً ، والاتجاه فى الثمانينات إلى زيادة هذه النسبة . ويزيد من نصيب الدفاع تلك المصروفات الإضافية المتصلة بالأمور العسكرية ، مثل شئون المحاربين القدماء ، والجوانب العسكرية من المعونات الخارجية ، والطعام لأجل برنامج السلام ، وبرنامج الفضاء ، والفوائد على الدين القومى الناتج من الحروب الماضية . وأعلى تقدير هو أن حسابات نفقات الدفاع تصل إلى ثلثى الموازنة . وبصرف النظر عن أى التقديرين يأخذ به المرء ، فالإنفاق الدفاعى يمثل عاملاً ضخماً فى الاقتصاد . فما بين ٢٠ و٢٥ فى المائة من حجم الاقتصاد يعتمد بوجه ما على النفقات العسكرية . وقليل من المناطق التابعة للكونجرس ليس بها تجهيزات عسكرية أو متعاقد واحد عسكرى . والصلات المتبادلة بين المستويات العليا من رجال البنتاجون ونظائرهم فى الصناعات العسكرية وثيقة . فمئات من القادة العسكريين المتقاعدين ورؤساء الوكالات المدنية وجدوا عملاً فى الصناعات الحربية ، وعدد أصغر منهم يترك الصناعات وينضم إلى البنتاجون أو للعمل فى البيت الأبيض . وهذه القوة الاقتصادية ، بالإضافة إلى ضخامة حجم العاملين ، تجعل وزارة الدفاع « أكبر » من الوزارات الأخرى . وأى تغيير

فى أولويات الإنفاق الفيدرالية لابد بالضرورة أن يشمل البنتاجون

وتأثير البنتاجون على سياسة الحكومة لم يزل مشكلة كبرى ، برغم انتهاء التجنيد الالزامى العام وما ترتب عليه من نقصان حجم القوة العسكرية . وإن كان استئناف التسجيل فى قوائم التجنيد الذى قد يؤدى إلى استئناف التجنيد نفسه ، يوحى بأن المشكلة ستزيد ولا تنقص . وحتى أثناء سنوات السلام على عهد فورد وكارتر ، ظل الإنفاق العسكرى يواصل صعوده . وكذلك ستتسع دائرة التكاليف أيضاً لتصاعد لمعاشات وغيرها من المزايا نتيجة لتحسن ظروف الخدمة فى الجيش التطوعى . وكان الإصلاح قليلاً فى مجال تشكيل أو صياغة موازنة الدفاع والإشراف عليها أو فى الجهاز الضخم الذى تدعمه .

اعتبارات أخرى مزعجة

هناك ثلاث سمات متداخلة للبيروقراطية الفيدرالية (وبيروقراطيات الولاية إلى حد ما) لها آثار مزعجة على شكل الحكومة فى المستقبل ، هى التكاثر البيروقراطى ، والتجزئة ، والأقدمية .

أولاً ، عدد الوكالات الجديدة قد كثر بمعدل متزايد ومستمرّ (وإن اتجه إلى تكتلات مكثفة) ولا سيما فى القرن العشرين . وهكذا نجد البيروقراطية الفيدرالية اليوم لها من الاجزاء أكثر مما كان بها من الموظفين ذات يوم . وليس من المنتظر أن يقل هذا التكاثر .

وثانياً ، أسهم العدد المتزايد من البيروقراطيات فى تجزئة الإدارة . فالمشكلة أو الوظيفة الواحدة مثل خدمات الفقراء ، أو الرقابة على العقاقير ، أو جمع المعلومات ، قد تقع داخل مجال عشرات من الوكالات ، التى لا تنسيق بين عملياتها ، بل ربما تناقضت . ومثل هذه التجزئة ليست مقصودة عادة ، بل هى صورة للتكاثر ، ولكن ذلك لا يقلل من واقعيتها .

وثالثاً ، إن قوة تحمل – أو ما يشبه خلود – الوكالات الحكومية جعل الصفتين السابقتين تزدادان بمرور الزمن . فالوكالات الحكومية طويلة الأمد جداً . وقد دلتنا دراسة لعينة عريضة من الوكالات الموجودة فى سنة ١٩٢٣ على أن ٨٥ ٪ منها لم تزل موجودة فى سنة ١٩٧٣ – وهى نسبة أعلى من نسبة تعمير الأعمال (التجارية والصناعية) . وما من وكالة على مستوى المجلس الوزارى تلاشت من الوجود قط ، مع

أن وكالة « الخدمة البريدية » صورة منقحة جوهرياً من « مصلحة » البريد القديمة ، كما أن الرئيس ريجان كان ينوى إلغاء الطاقة والتربية . ولا يوجد عامل واحد متوقع لتفسير إمكان انتهاء بعض الوكالات . والتغيير هو التفسير الأكبر . ونقل الوظائف إلى وكالات أخرى أو رفض إنشاء وكالات جديدة استجابة للضغط السياسى ، أو نقل الوظائف إلى القطاع الخاص ، كل ذلك لا يمثل سوى آمال هامشية للقضاء على الوكالات المهملة أو كبح إنشاء وكالات جديدة .

وتأثير هذه العوامل الثلاثة على عمل الحكومة يمكن تشبيهه بمسألة سياسة الحدود أو الرقابة والاشراف على الحدود القومية . والمسئولية عن هذا مخولة بالكامل للحكومة الفيدرالية (ولكن الفيدرالية معناها أن هناك ولاية ووكالات محلية محدودة الاختصاص بالتخوم القومية ، ولا مفر لها من التأثير على هذه التخوم) . والمسئولية الفيدرالية عن التخوم والحدود ليست ممنوحة لوكالة واحدة . ووزارات الخارجية والعدل والخزانة والداخلية والصحة والخدمات الإنسانية والزراعة لها جميعاً بعض الاختصاص . وكل منها لها مكاتب فى مناطق الحدود . بل إن أهم مسألة أساسية ، وهى حركة الناس والبضائع عبر الحدود ، تقع ضمن اختصاص وكالتين ووزارتين مختلفتين : فإدارة الجمارك وداورياتها لمراقبة السلع جزء من وزارة الخزانة ، وداوريات الحدود لمراقبة الناس جزء من وزارة العدل . والجانب الأكبر من الجهد المبذول أخيراً لحل هذا الخلط والتجزؤ فى مسألة الحدود كان اقتراحاً بتعديل هاتين الوكالتين ليكون التنسيق بينهما أسهل . (ولم يكن إدماجهما فى وكالة واحدة ممكناً) . ولكن حتى هذا الاقتراح فشل فى كسب التأييد . والاحتمال الأقرب ، فى ضوء العوامل الثلاثة المذكورة آنفاً ، أن كل هذه الوكالات ستستمر موجودة ، وأن وكالات جديدة قد تنشأ ، وأنها ستواصل الانقسام والاختلاف على سياسة الحدود ومسئوليتها .

وفى أبريل سنة ١٩٧٦ أصدرت كولورادو « قانون الغروب Sunset Law » ، يستوجب مراجعة دورية لكل البرامج والوكالات الحكومية وإلغاء أو إعادة تنظيم ما ليس فعالاً منها . وحذت ولايات أخرى حذوها . وقد أثبتت الفيدرالية مرة أخرى أنها مصدر تغيير إبداعى فى الولايات المتحدة ، ولكن الخبرة بمثل هذه القوانين على مستوى الولاية لم تكن مشجعة بصورة واضحة ، إذ يبدو أن « مراجعة الغروب » قد خلقت فى الواقع بيروقراطية جديدة !

وحرية الحصول على المعلومات تمثل صعوبة أخرى ، وهنا أيضاً قدمت الولايات

أمثلة قيمة . فاستخراج المعلومات ، أو معرفة أى المعلومات ينبغى أن تكون متاحة من الوكالات الحكومية لا تجرى إلا بصبر عظيم ــ وذلك يرجع بعضه إلى شدة التعقيد الحكومى ، ويرجع بعضه الآخر إلى شغف البيروقراطية بالتجهيل والتكتم باعتبارهما امتيازاً مهنياً . وفى الوقت عينه وجدت بعض الوكالات عناء فى الاستجابة بدون موظفين إضافيين لمراجعة الطلبات الكثيرة المطولة بشأن المعلومات . وبرغم قانون حرية المعلومات لسنة ١٩٦٧ لم تزد سرعة تدفق المعلومات زيادة محسوسة . فمعظم الوكالات تمكنت ببراعة من إدخال المعلومات التى تريد حبسها تحت إحدى الفئات التسع التى تتيح أسباباً للتكتم أو السرية . وقد أنشئت مستويات للإفشاء أشد إحكاماً وكذلك بالنسبة لحماية الخصوصيات فى بعض الولايات . ويحتاج الأمر من الكونجرس إلى إعادة نظر .

وأخيراً ، هناك حاجة إلى الإصلاح فى نوع وكمية المعلومات التى يمكن أن تجمعها الوكالات الحكومية ، وما يمكن أن تصنعه بها تجمعه من معلومات . وما تكشف فى عامى ١٩٧٥ و ١٩٧٦ عن أنشطة التجسس الموجهة ضد المواطنين من جانب وكالات مثل وكالة المخابرات المركزية CIA ومكتب المباحث الفيدرالى FBI ووكالة المخابرات العسكرية DIA لفت الأنظار إلى جانب من المشكلة . وثمة ترحيب بالإصلاحات التى جرت فى وكالات فردية ، مثل قرار مكتب المباحث الفيدرالى للمخابرات بحصر المراقبة فى حوالى ٣ ٪ ممن كانوا تحت المراقبة سابقاً . إلا أن القضية الأساسية وهى السيطرة على أنشطة المخابرات تظل بغير حل . فالإصلاحات السطحية التى تمت أسوأ بالفعل من عدم الإصلاح ، لأنها تؤمّن القضية بدلاً من إلغائها . وهذا واضح جداً من التحركات فى سنة ١٩٨٠ لتعديل تلك الإصلاحات الخفيفة التى كانت يوماً موضع ثناء عظيم . وقيل إن ذلك التعديل صار الآن ضرورياً لحماية الأمن القومى . ومادام الكونجرس يرخى الزمام لوكالات المخابرات ، فإن عبارة « الأمن القومى » يمكن ن تعود للاستيلاء على مقدرتها السابقة للسيطرة على الدعم الآلى الذاتى أيا كانت القضية المعروضة .

والبيانات التى جمعت ، والتى يجرى جمعها فى كل مجالات الحياة ، تمثل انفجاراً غير محكوم لدافع بيروقراطى مستمر . وبما أن الكمبيوتر قد أصبح واسع الاستخدام (فهناك حوالى ستين ألف جهاز كمبيوتر فى الفرع التنفيذى الفيدرالى) لذا صارت مشكلة اقتحام الخصوصية مطردة الزيادة . فكل ذرة من المعلومات تجمع يمكن بسهولة تخزينها والربط بينها واستعادتها . ولكن حتى تكديس المعلومات الشرعية يشكل تهديداً . وقليلون نسبياً

هم الأشخاص الذين وقعوا تحت المراقبة السياسية غير المشروعة للمخابرات العسكرية ، ولكن كل بالغ تقريباً فى أمريكا موضوع ملف أو أكثر من ملفات الحكومة . (فإذا أضفنا الأشكال الخاصة من المعلومات مثل بيانات الائتمان ، صار كل بالغ مثبتاً فى وثائق حوالى ١٠ سجلات فى المتوسط) . وقائمة الأنواع المختلفة من « الاستمارات » التى تجمع فيها الحكومة الفيدرالية المعلومات يصل طولها إلى ما يقرب من ٤٠٠ صفحة !

ووجود بيروقراطيات ضخمة أمر لا مفر منه . وخصائصها الأساسية هى نظم هائلة لحفظ وضبط السجلات وعدد كبير جداً من الموظفين العموميين الذين يشكلون بنيات جبارة كثيراً ما تتداخل ، وأحياناً تتنافس فيما بينها . والموارد الضخمة للبيروقراطيات الحكومية لها آثار على حياة المواطنين العاديين . وفى الدولة المحكومة حكماً مطلقاً سافراً ليس هناك تحرج من محاولة السيطرة على أى ناحية من حياة المواطنين إذا ما رأى الحاكمون أن ذلك فى مصلحتهم . ولكننا فى الولايات المتحدة من المفروض أننا نعيش حياتنا بالحد الأدنى من التدخل ، مادام ذلك فى حدود القانون . ومساوىء السلطة الرسمية المشار إليها آنفاً ترينا إلى أى مدى يمكن للبيروقراطيات أن تكون خطرة ، حتى عندما تكون الحكومة مقيدة . والاتجاه البيروقراطى هو جمع المعلومات كلما أمكن هذا . ومن وجهة نظر الحرية ، إذا كانت المعلومات من الممكن إساءة استخدامها ، فجمعها مصدر خطر . ومن وجهة نظر الفاعلية ، إذا لم يكن الجمع ضرورياً ، فهو إسراف لا مبرر له .

ودارسو التنظيم يعترفون بصعوبة المحاسبة ، من حيث إنها من أعنف مشكلات الديمقراطية فى عالم اليوم المستفيض بالبيروقراطيات . حقاً هناك سلاسل للرئاسة معترف بها داخل معظم الوكالات الحكومية ، ولكنها معقدة جداً إلى حدّ استحالة — فى أغلب الأحوال — تحديد المسئولية عن أى تصرف أو قرار معين . فبعض التصرفات تبدو وكأنها تنبت بقوة دفعها الذاتى ، بدون قصد واع من الوكالة . وعندما يحدث هذا ، قد تعتقد البيروقراطيات أنها مجبرة على التبرير وإطالة الموقف لحماية نفسها . فأثناء حرب فيتنام مثلاً ، كان هناك من اعتقدوا أن الولايات المتحدة تورطت فيها على أساس خطأ فى الرأى ، وأن هذا التورط يجب أن يستمر كى يبرر ما حدث من قبل !

إن البيروقراطية وجدت لتطبق القرارات السياسية . والرأى النمطى أن الرئيس يجد صعوبة ، إن لم نقل استحالة ، فى إجبار بيروقراطية عنيدة على تنفيذ سياسة إذا كانت مضادّة لما يحاول فعله . وهناك بالتأكيد شىء من الصدق فى هذا . فالبيروقراطية — مثل أى من المؤسسات الأخرى التى تتعامل مع الرئيس — قد تكتشف أن لديها سلطة سلبية

كبيرة ، أى القدرة على تعويق سياسات الرئيس المقصودة ، وإن لم يكن لها حق الفيتو . وكما أن الرئيس قد يجد البيروقراطية غير متعاونة ، وأن لها درجة من السلطة السلبية على برامجه ، وكما أنه يعتقد أن البيروقراطية تنفذ أوامره ببطء غير ملائم ، أوبطريقة مختلفة عما كان يقصده ، كذلك أيضاً قد يكون للرئيس قدر هائل من السلطة السلبية على البيروقراطية . فالموقف ليس من جانب واحد لمصلحة البيروقراطيات . وأثناء عهد نيكسون كان الرئيس معادياً لبرامج كثيرة لم تكن البيروقراطيات وحدها هى الراغبة فى استمرارها ، بل الكونجرس أيضاً . وبحيل إدارية بارعة تمكن نيكسون من إضعاف برامج كثيرة ، بل إلغاء برامج فعلاً بمبادرة تنفيذية . ومما يسبب الإحباط المحزن أن أعظم السلطات فى حكومة الولايات المتحدة (وربما فى أى حكومة) يمكن أن تكون سلبية . والتخريب والإبطاء وتنفيذ القرارات السلبية أسهل كثيراً جداً من التصرف الإيجابى الخلاق للتعامل مع مواقف العصر المضطربة .

إن نظرية الديمقراطية النيابية والنظرية الأساسية لحكومة الولايات المتحدة ، هى أن الشعب هو الذى يختار السياسات العامة بصورة جوهرية . وإذا لم يحكم الشعب مباشرة ، فإنه على الأقل يستطيع أن « يطرد الأوغاد » ويحل محلهم آخرين (المأمول ألا يكونوا أوغاداً) . ولكن هذه النظرية ليست كافية للتعامل مع حكومة قائمة على بيروقراطية هائلة مختارة بالجدارة ، وبصرف النظر عن سياسات القادة المنتخبين . فحتى نظرياً ، لا يفضى انتخاب موظفين جدد للمنصب إلى إبطال بيروقراطيات معينة طبقاً لنظم الجدارة . والفكرة الأصلية القائلة أن الإدارة يمكن فصلها عن السياسة كانت خاطئة ، ومدارس الإدارة العامة الآن تقر بأن الإدارة نفسها تتضمن قرارات متعلقة بالسياسة ، ولابد أن تؤثر عليها . والمحاكم الفيدرالية تتجه مع ذلك فى الإتجاه المضاد ، جاعلة مناصب صنع السياسة محصنة ضد التعيينات السياسية فى بعض أحكامها الأخيرة . فإذا كان الشعب غير راض عن البيروقراطيين فليس له ببساطة أن ينتخب موظفين جدد متوقعاً منهم أن يفصلوا من كانوا قد عينوا على أساس الجدارة ، لأن ذلك يكون هجوماً على نظام الجدراة ، ويعد « تلاعباً سياسياً » .

والقضية شائكة . والملامح العليلة فى البيروقراطيات كثيرة جداً بحيث تساعدنا أن نلاحظ أن بيروقراطيين كثيرين يؤدون واجباتهم الوظيفية بشجاعة وكفاءة وولاء للخدمة العامة . وفكرة نظام الجدارة لها جاذبية كبيرة ، ولكنها ليست تامة الكمال . إلا أن مزاياها واضحة للعيان . والاعتراف بنقائص البيروقراطيات عموماً ، ونظام الجدارة خصوصاً

لا يتطلب من المرء أن يناصر إعادة بناء راديكالية (جذرية) أو إلغاء التعيينات بالجدارة . ويجب قبل أن يهاجم المرء نظم الجدارة فى اختيار الموظفين العموميين بقسوة بالغة ، أن يذكر أيضاً عيوب أى نظام بديل . ومؤسسة الخدمة المدنية لا تتجه إلى تقليل سيطرة التنفيذى الأول على جيش الموظفين الذين يطبقون القانون ، والذين قد لا يطبقونه كما يشاء ، ولكن قليلين هم من يرون نبذ هذا النظام بأكمله والعودة إلى سابقه ، وهو الأقرب منه للفساد ، أعنى نظام « المنتصر يحصل على جميع الغنائم » . فالخدمة المدنية نظام آخر يبدو أن مواجهة المصاعب فيه تتم بالاتجاه صوب الاصلاح ، لا الثورة .

وإذا كان الجواب ليس الثورة ، فمضمون الحكومة البيروقراطية مع هذا مزعج جداً بدرجة تجعل الاصلاح أمراً حيوياً . والحكم عن طريق البيروقراطية يتنافى مع الديمقراطية بالمعنى العميق . فتعريف البيروقراطية أنها شكل من التنظيم يقوم على الروتين والفاعلية ، والاعتبارات الفردية والاستثناءات لا تتفق والتنظيمات أو اللوائح . والحكومة التى تعنى نفسها بالمشكلات الفردية قد تكون أحياناً متناقضة وغير فعالة . والديمقراطية لا يكاد يكون لها مفر من المشكلات الفردية . وقدرة البيروقراطية على الإفلات من الاشراف التنفيذى معناها أيضاً أنها ليست خاضعة للسيطرة الشعبية ، وهى معيار هام للديمقراطية . ولكن يبدو أنه لا مفر من البيروقراطية ، فلابد من إيجاد وسائل للحد من أسوأ اتجاهاتها أو أغراضها . والجواب هو تطوير وتنمية قيادة سياسية أكثر فاعلية للبيروقراطيات . وليس معنى هذا بالضرورة سيطرة أكبر من جانب الرئيس ، وإن كان الاشراف الرئاسى الجوهرى مطلوباً إذا أراد صاحب السلطة التنفيذية الأكبر أن ينجز سياساته . ويستطيع الكونجرس أيضاً أن يقوم بدور هام . بل إنه يملك فعلاً سلاحاً فعالاً للتحقيق والتقصى فى ديوان المحاسبة العام . فلو زود هذا الكيان بمزيد من العاملين والسلطان والدعم من جانب الكونجرس عندما « يدوس على الأقدام الرقيقة المرفهة » ، لتسنى للكونجرس أن يقوم بدور أكبر فى صنع السياسات . وتنمية هذين المصدرين للرقابة والسيطرة ــ وكلاهما موضع محاسبة أمام الجمهور ــ خليقة بأن تضع البيروقراطية موضع المحاسبة بصورة غير مباشرة على الأقل أمام الجمهور ، وتتيح للجمهور مزيداً من الأمن من التصرفات التعسفية ، وهو أمر ضرورى للديمقراطية .

مطالعات مقترحة

Alan Altshuler and Norman C. Thomas. *The Politics of the Federal Bureaucracy*. 2nd ed. New York: Harper & Row, 1977.

Norman Dorsen. *None of Your Business. Government Secrecy in America*. Baltimore: Penguin, 1975.*

Amitai Etzioni. *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964.*

Morton H. Halperin, et al. *The Lawless State: The Crimes of the U.S. Intelligence Agencies*. Baltimore: Penguin, 1976.*

Ralph P. Hummel. *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press, 1977.*

Robert M. Kaus. "The Dark Side of Deregulation." *Washington Monthly*, May 1979, pp. 33–41.

Samuel Krislov. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974.*

Lewis C. Mainzer. *Political Bureaucracy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1973.*

David C. Martin. *Wilderness of Mirrors*. New York: Harper & Row, 1980. A study of the CIA.

Morstein Marx. *The Administrative State*. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

Barry Mitzman. "Sunset Laws: Why They Aren't Working." *Washington Monthly*, January 1979, pp. 48–51.

Lawrence Peter and Raymond Hull. *The Peter Principle*. New York: Morrow, 1969.*

Thomas Powers. *The Man Who Kept the Secrets: Richard Helms and the CIA*. New York: Knopf, 1979.

Robert Presthus. *The Organizational Society*. Revised. New York: St. Martin's, Press, 1978.

Leonard Reed. "The Budget Game and How to Win It." *Washington Monthly*, January 1979, pp. 24–36.

_____ . "The Bureaucracy: The Cleverest Lobby of Them All." *Washington Monthly*, April 1978, pp. 49–56.

Francis E. Rourke, ed. *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston: Little, Brown, 1978.

Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press, 1964.

Peter Woll. *American Bureaucracy*. 2nd ed. New York: Norton, 1977.*

---

*Available in paperback.

٧

العملية القضائية

العدالة فى أمريكا ؟

العدالة هى الرابطة التى تمسك المتحضرين والأمم المتحضرة معاً — دانيل وبستر

العدالة هى حصيلة القانون والنظام — ج. إدجار هوفر

هذه محكمة قانون أيها الشاب ، لا محكمة عدالة ! — أوليفر وندل هولمز الابن

يشتبك البشر فى صراع ، مثل كثير من الأنواع الحيوانية . وهذا الصراع يبدو أنه يخدم وظيفة أساسية لتنظيم وتطور المجتمع . ويختلف البشر فى درجة العنف الذى يميز الكثير جداً من تجمعاتهم . وقد أوضح علماء السلوك الحيوانى فى السنوات الأخيرة أن من عوامل إحداث هذا الفرق تلك السلوكيات الطقسية التى تستخدمها الأنواع الأخرى للحد من العدوان الداخلى وللسيطرة على الصراع وتوجيهه . ويشارك البشر فى بعض هذه السلوكيات فى صورة أولية ، ولكن حلهم الأساسى لهذه المشكلة الخاصة بتوجيه العدوان فى قنوات يتضمن استخدام اللغة والثقافة . والعملية القضائية فى أشكالها أو صورها الكثيرة هى الجواب الثقافى البشرى لمشكلة إدارة الصراع . وجانب كبير من تاريخ الانسان السياسى يمكن تلخيصه فى أنه نضال لتنمية وتطوير بدائل للعنف فى المجتمع البشرى ، بين الأفراد أولاً ، ثم بين المجموعات الصغيرة والمجموعات الأكبر منها التى تسمى أمماً أو دولاً .

والعملية القضائية ــ كمؤسسة ــ إنما هى ، بمعنى ما ، قلب النظام السياسى . فحتى فى أبسط المجتمعات تنظيماً وأقلها أدواراً تخصصية ، ربما كان دور القائد فى حسم النزاعات أهم وأبرز أدواره فى معظم الأحيان . وعندما يصبح تنظيم المجتمع أكثر تعقيداً ، يتولى القائد مسئوليات أخرى فى دوره كقاض . وأخيراً ، مع زيادة التعقيد واكتساب موارد اقتصادية كافية ، قد تبرز مؤسسة متخصصة ، هى السلطة القضائية ، للفصل فى المنازعات . وبصرف النظر عن الشكل الذى يتخذه النظام القضائى ، فدوره السياسى الأساسى هو بعينه دائماً : تمكين المجتمع من السيطرة على الصراع (وليس استئصاله) . وقد يستخدم النظام العنف أو التهديد بالعنف لتدعيم قراراته ولكن

كملاذ أخير فحسب . وإذا لم يكن الإذعان طواعية لمعظم القرارات ، فالنظام إذن لا يعمل كما يجب ، وإذا كان العنف هو الجزاء الوحيد ، فقد تكون نفقات التطور الاجتماعى عالية جداً . وعندما يهبط القبول العام للنظام القضائى ، وينتحل كل شخص لنفسه من جديد دور القاضى ، يختفى الاستقرار والشرعية من النظام السياسى . فاحترام القانون هو حياة النظام السياسى .

النظام القضائى الأمريكى

إن النظام الفرعى القضائى مثل غيره من أقسام النظام السياسى الأمريكى نتج من الخبرة الاستعمارية ومن التصميم أو النسق الثورى . وكانت النظم فى المستعمرات تقتبس أساساً من القانون والمؤسسات الانجليزية . بيد أن مصادر أخرى مثل العرف الهولندى فى نيويورك تركت آثارها أيضاً فى تلك النظم . وقد تسبب ضغط ظروف واحتياجات المستعمرات فى إعادة تشكيل نماذج العالم القديم فى مؤسسات مختلفة جداً . ففى المستعمرات كانت الوظائف القضائية متداخلة تداخلاً وثيقاً ، بل ممتزجة أحياناً بالوظائف التشريعية والتنفيذية . وكانت أعلى محكمة فى المستعمرة عادة هى المجلس الملكى ، الذى كان أيضاً المجلس التشريعى الأعلى . وقد رفض أبناء المستعمرات هذا الخلط بين السلطات بعد الثورة وأنشأوا طاقماً منفصلاً من المحاكم ، وفقاً لفهمهم عقيدة انفصال السلطات . وجعلوا لمحاكم الولايات والمحاكم القومية على السواء قضاة مستقلين . وأنشأ الدستور المحكمة العليا فى قمة النظام القومى ، وترك إنشاء المحاكم الفيدرالية الأخرى للكونجرس . أما محاكم الولايات فتنشأ تحت مسئولية الولاية . وبمرور الزمن صارت هذه النظم أكثر توسعاً ، ولم تزل الجهود مبذولة لوضع تصميمات أنواع جديدة من المحاكم .

أساس القانون

أنماط القانون

تسير المحاكم فى الولايات المتحدة على ضوء أربعة أنظمة من القواعد فى الفصل بين المنازعات . وأهمها الدستور نفسه . فعلى جميع المحاكم ــ فيدرالية ومحاكم ولايات ،

ومحاكم محلية ــ أن تصون الدستور ، وتحكم فى أى موضوع بمقتضى نصوصه ، وفى دائرة اختصاصها . وللمحكمة العليا سلطة الحكم النهائى فى الأمور الدستورية الفيدرالية (وإن كان الكونجرس والولايات قد تقدم على إبطال حكم للمحكمة العليا بتعديل الدستور) فالدستور القومى له السبْق على المواثيق الأخرى . ويجب ألا تنطوى دساتير الولايات المتفرقة على أى نص يحرمه الدستور القومى . وكذلك المواثيق الاقليمية والمدنية بدورها يجب أن تتوافق مع دستور ولايتها ، ومع الدستور الفيدرالى أيضاً . وقضاة محكمة الولاية والمحاكم المحلية من سلطتهم أن يحكموا فى قضايا تتعلق بتفسير هذه الدساتير الدنيا ، وللمحكمة العليا فى الولاية المعنية القول الأخير فى هذه الأمور .

هذه السلطة العامة فى تفسير الدساتير واعداد القوانين والقرارات أو التصرفات الرسمية الأخرى هى ما يعرف باسم « المراجعة القضائية » ، وهى أساس السلطة السياسية التى تستند عليها المحاكم الأمريكية . فالمراجعة القضائية تتيح للمحاكم أن تقوم بدور المفسرين للدستور القومى نفسه ، وذلك ما يكفل له امتداد العمر والحيوية . وهى تسمح أيضاً للمحاكم باستخدام الدستور معياراً لوزن التصرفات العامة ، حتى ما يصدر منها عن الفروع المتساوية معها فى المرتبة . وهكذا يتاح للمحكمة العليا أن تنظر فى تصرفات الكونجرس والرئيس ، وهذا ما فعلته فى قرارات ووترجيت . وبممارسة المحاكم سلطة قياس السياسة على أساس الدستور ، ولا سيما لائحة الحقوق ، تصبح هذه المحاكم ــ ولو رغم إرادتها ــ ضمير الأمة الذى يصون القيم التى تراها فى الدستور ، وتذكر الحكومة والمحكومين بتلك القيم من حين لآخر . ومن النادر أن تجد أمماً أخرى خولت محاكمها مثل هذه السلطة ، فهى تسمح لها بتفسير القوانين لا الدساتير . والمراجعة القضائية موجودة فى نظم فيدرالية أخرى ، وإلى حد ما فى عدد من البلدان ــ ومعظمها قد اقتبستها من النموذج الأمريكى ــ ولكن تطبيقها الأكمل هو الموجود فى الولايات المتحدة .

وإلى جانب الالتزام بالدستور ، توجب المحاكم أيضاً الالتزامات المنصوص عليها فى « المعاهدات » ، وهى الاتفاقات الرسمية بين الدول . وقد لا يفرض تطبيق المعاهدة داخلياً إذا اقتضى ذلك تصرفات تتناقض مع الدستور الفيدرالى ، وفى المقابل لا يمكن فرض تشريع يتناقض مع معاهدة صحيحة . فمثلاً أى معاهدة يترتب عليها انتهاك حرية الطبع والنشر أو الحديث لا يجوز فرض تطبيقها فى الولايات المتحدة . وإذا كانت لوائح

الصيد فى ولاية ما تتعارض مع معاهدة تمنح شعبا من الهنود الحمر حقوق صيد أبدية ، فالمعاهدة ينبغى أن تكون لها الأفضلية .

ومعظم عمل النظام القضائى قائم على المجموعتين الثالثة والرابعة من القواعد التى يجب أن تفرضها المحاكم ، ألا وهى القانون العام والقانون التشريعى . فالنظام الأمريكى جزء من تقاليد قضائية كبرى ، هى القانون العام الذى سرى من انجلترا إلى مستعمراتها فى العالم الجديد ، وفى أفريقيا وآسيا . وكانت بداياته بانجلترا قبل ألف سنة عند إنشاء نظام قضائى على يد الملوك الأوائل ونبلائهم . والقانون العام قائم فى جوهره على فكرة القانون الذى تصنعه المنصة أى يصنعه القاضى مشتقاً من معايير الجماعة المحلية والتاريخ . وللقضاء أن يحكم بنصوص تشريعية أو قواعد معينة ، ولهم أن ينقضوا ـ إن شاءوا ـ هذه السوابق ، حتى سوابقهم أنفسهم . وهكذا أصدرت المحكمة العليا بكاليفورنيا قراراً ضد عقوبة الإعدام لأنها وجدت أن الاجماع كان ضد هذه العقوبة . وبسبب هذا التركيز على تفسير القاضى لمعتقدات الجماعة ، تتاح له مرونة كافية فى أحكامه إذا تغيرت القضايا وتغيرت الظروف ، فتصبح شخصية القاضى وخلفيته ذات أهمية كبرى تتناسب مع هذه المرونة . ويد التقاليد الراسخة لها قدرة عظيمة كابحة ، ومع هذا فللقاضى كل الحرية فى أن يراعى التغيرات فى المجتمع ، وأن ينقّب عن سابقة أخرى ، وأن يراعى حاسة الجماعة ، وبايجاز ، أن يبقى القانون كياناً حياً . وثمة أساس آخر للقرارات ، هو « الانصاف » ، وله دور مساعد أيضاً . وقد كان الإنصاف نظاماً منفصلاً يوماً ما ، ولكنه مندمج حالياً بصورة جوهرية فى القانون العام . أنه نظام من القواعد يمكن عن طريقه فض المنازعات بشروط عادلة ، لمنع وقوع ضرر يصعب علاجه قبل صدور حكم على أساس عادل . (فمثلاً فى قضية مونتى بيثون ضد شركات الاذاعة الأمريكية المندمجة ، طالب صانعو عرض تليفزيونى بتوجيه إنذار أو امر عاجل ودائم ضد عرض النص الذى عدلته شركات الإذاعة الأمريكية لعملهم) .

ولويزيانا هى الولاية الوحيدة التى لها نظام قضائى غير قائم على القانون العام . وهذا ثمرة ميراثها الفرنسى . ومن الطريف أن نرى لويزيانا تتقدم الولايات الأخرى فى عدد قراراتها التى نقضتها المحكمة العليا .

وفى الوقت الحاضر زاد حجم « القانون التشريعى » ، وهو القانون المكتوب الذى أقرته الهيئات التشريعية ، وصار أكثر أهمية كأساس للأحكام من القانون العام القائم على السوابق القضائية . ويوجد اليوم أكثر من مليون نص تشريعى فى السجلات ،

بالاضـافـة إلى عدة ملايين أخـرى من اللوائـح التنفيذية . وهـذا الكيان المعقـد من التحـريم ، والتنـظيم ، والأوامر ، يتيح للقضاة مصادر جديدة للسلطان والمسئولية . ويواجـه المـواطن بكم هائـل من الألتـزامات والحقوق ، مما ينشأ عنه عدد متزايد من المنازعات ، تزيد من مستوى النشاط القضائى . والكيان الكامل للقوانين المعمول بها بما فى ذلك النصوص التشريعية المطبقة فى الولايات قبل التصديق على الدستور ، يمكن أن يستند إليه المتنازعون والقضاة . وحتى إذا كان القانون لم يطبق عشرات السنين ، فهذا أمر لا يبطله ، وإن كان من الممكن تحديه على أساس أنه تمييزى . وما لم يتضمن النص التشريعى تاريخاً لانتهائه ، فإنه يظل معمولاً به بلا حدود ، ولا يموت إلا عندما تبطله المحاكم أو يشطب من السجلات بقرار تشريعى . وهكذا بعثت فى الستينات من هذا القـرن القـوانـين الفيدرالية المـنظمة لاستخدام المياه الملاحية وهى القوانين التى صدرت فى التسعينـات من القـرن الماضى ، ابتعثها من سباتها علماء البيئة للتصدى للتلويث الصناعى . ونادراً ما تشطب الهيئات التشريعية القوانين ، والإبطال القضائى لا ينزل إلا بقوانين قليلة ، فى كل قضية على حدة .

إن النمـو المتـزايد بسرعة فى كم النصوص التشريعية يثير مشكلة أخرى . فهذا التـزايد فى التشريع المقصود به التنظيم ، جعل الشرطة والمدعين العموميين مضطرين لاستخدام مزيد من الكياسة وحسن التقدير فى اختيار أى من هذه القوانين يطبقونها وضد من . فسجلات التشريعات تضم عدداً كبيراً من التحريمات والقرارات والقوانين والأوامر المنسية التى قد تحرم على الأشخاص ذوى المظهر « المقزز » عرض أنفسهم على أنظار الجمهـور . والغنـاء الناشز ، وسوء معاملة المحار ، وتعليق الملابس الداخلية للذكور والإناث على حبل غسيل واحد ! وربط التماسيح بخراطيم الحريق ، واللعب بالطائرات الـورقية ، وملابس الاستحمام الرجالى التى بدون جزء علوى ، كل هذه أمور كانت محظورة بنص القانون فى مجتمع محلى أو آخر فى الماضى . ومعظم هذه القوانين لا تطبق ، وما من أحد يتوقع أن تطبق . ومع هذا ففى وسع الحكومة أن تجد وسط هذا الكم الهائل من اللوائح لتعقب أو اضطهاد أى شخص تشاء اضطهاده ، ومن ثم تنشأ مشكلة العدالة الرشيدة الحذرة . هل كانت الحكومة تقاضى إطلاق طيارات الورق فى واشنطن ، لأنها تعترض على هذا التهديد للسلامة العامة ، أم لأنها تعترض على المشاركة السابقة بها فى مظاهرة ضد الحرب ؟ ولماذا نجد عدد الذين يحاكمون للتهرب من الضرائب أقل بالقياس من مجرمى المخدرات ؟ وطالما بقيت النصوص التشريعية بهذا العدد الضخم ، فالكياسة

وحسن التقدير عند الادعاء ــ أى تحديد هل نقبض على الشخص أو نقدمه للمحاكمة ــ تظل ضرورية . ففى تلك القضايا التى يكون فيها المتهم خصماً للحكومة على نحو ما ، يكون الدافع للادعاء غامضاً مشبوهاً . فالكياسة وحسن التقدير فى الادعاء ربما كانا طريقة للتعويض عن الفشل فى جهود سابقة للإدانة . ولذا عندما يثبت أنه من المستحيل الفوز بإدانة شخص فى اتهامات أو أنشطة إجرامية منظمة ، فليس على الحكومة إلا أن تنتظر حتى ترى الشخص المشتبه فيه يبصق على طوار الشارع أو ينتهك لائحة من لوائح الصيد ! وقد تكون المحاكمة السياسية أخطر من هذه المضايقات الصغيرة ، فالنظام القضائى فى المحاكمات السياسية هو خلفية صراع على تملك السلطة والاحتفاظ بها ، أو على تأكيد التفوق السياسى لحزب على الحزب الآخر .

أنماط الإجراءات القانونية

توجد فى غالبية النظم الغربية تمييزات أساسية بين مختلف أنماط التصرفات والقرارات القانونية ، وإن كانت هذه الفئات لا مفر من تداخلها . وثمة مميز شائع وعام بين القضايا الخاصة والقضايا العامة . فالقضايا الخاصة ــ كما يدل على هذا اسمها ، المراد منها حسم موضوع نزاع بين طرفين فى شئونهما الخاصة (مثل ما يتعلق بمنازعات الزواج والميراث) والقضايا العامة تتعلق بمنازعات موضوعها أعمال الدولة أو الولاية (مثل العمليات اليومية للوكالات الحكومية المتباينة ، التى تخضع للقانون الإدارى) .

وأى نوع من الإجراءات قد يصلح أساساً لمحاكمة سياسية ، وإن كانت الموضوعات فى الأغلب الأعم دستورية أو جنائية . وجميع المسائل الدستورية سياسية على نحو ما ، وقد تترتب على مثل هذه المسائل تغيرات هائلة فى القوى والسلطات ، مثل مشروعية قوانين تمويل المعارك الانتخابية أو تحدى القوانين الانتخابية التى تجعل من الصعب على المستقلين أن يضعوا أسماءهم على قوائم الاقتراع . وقد تأثرت انتخابات سنوات ١٩٧٢ و١٩٧٦ و ١٩٨٠ تأثراً شديداً بأحكام المحاكم ، عندما ناضل جورج ولاس ، واوجين مكارثى ، وجون أندرسن للفوز بحق إدراجهم فى بطاقات الاقتراع التى آلت أوتوماتيكياً إلى خصومهم من الديمقراطيين والجمهوريين .

وفى القانون الجنائى فئة فرعية للأفعال السياسية بالتحديد من حيث طبيعتها ، وهى تلك الأفعال التى تكون الولاية ضالعة فيها بالضرورة . وعلى سبيل المثال آلت فى السنوات الأخيرة إدارة المعارك الانتخابية والانتخابات إلى قاعات المحاكم . ولكن

الألصق بالتقاليد أن الانتهاكات السياسية من قبيل الخيانة ، والتحريض على الفتنة ، وإساءة استخدام سلطة المنصب والاغتيال ، كانت كلها موضوع محاكمات سياسية مأسوية بأمريكا فى الثلاثين سنة الأخيرة . ففى سنة ١٩٨٠ كان ما سمى تحقيقات أبسكام واتهامات عدد من سياسيى الولاية والساسة الفيدراليين بانتهاكات من قبيل الرشوة ، مثلاً مأسوياً لمثل هذه الجرائم السياسية . بل إن الأعمال الإجرامية العادية قد تتخذ صبغة سياسية صارخة ، على النحو المذكور آنفاً . وجانب كبير من تاريخنا السياسى الأخير وتاريخ أمم أخرى ينعكس فى سجلات المحاكمات ، مع أن الاتهامات قد لا تكون فى بدايتها سياسية . فمثلاً « ألجير هيس » اتهم بالحنث فى اليمين ، واتهم سبيرو أجنيو بقبول رشاوى ، كما اتهمت باتريشيا هيرست بالسرقة .

المحاكم

إن القوانين ما هى إلا تعبيرات عن مقاصد تظل وعوداً على ورق إلى أن تفسرها وكالة ما وتطبقها على مشكلات معينة . والمحاكم الأمريكية لا تتناول إلا القضايا أو الخصومات الفعلية ، ولا تصدر ــ مثل بعض المحاكم الأجنبية ــ آراء استشارية فى تشريع أو أحداث افتراضية .

والأطراف المعنية يجب أن يكون لديها أساس للتقاضى ، أى يجب أن تتأثر شخصياً بالموضوع المتنازع عليه . فلا يمكن نظر دعوى لمجرد أن الشاكى لا يروقه قانون أو تصرف ما ، أو لأنه يظن أنّ من الممكن تحسين موقفه . وتتفاوت درجة الضرر المشترط . ففى بعض الحالات يسمح بقضية تسمى « إجراء فئوياً » عندما يكون رافع الدعوى نيابة عن جميع من هم فى مثل موقفه . ومثال ذلك دعوى ضد متسبب فى التلوث من أرباب الصناعة ، والأضرار الفردية هنا صغيرة حقاً ، ولكنها فى المجموع العام كبيرة . وفى بعض القضايا يكون التشريع الفيدرالى أو فى الولاية قد أنشأ الحق فى قضايا الفئات . وفى حالات أخرى تتفاوت أحكام المحاكم فى هذا الامتياز . ففى سنة ١٩٧٣ حكمت المحكمة العليا فى قضية « زان ضد شركة الورق العالمية » بأنه يجب فى الدعاوى المنظورة أمام المحاكم الفيدرالية أن يذكر الشاكى أسماء جميع المنتفعين بالقضية ، وهى مهمة باهظة التكاليف وبالغة الصعوبة . وواصلت أحكام أخرى تقييد حق التقاضى بتضييق تفسير « القضية أو الخصومة » وبذلك سدت الطريق أمام الشاكى لادعاء

الضـرر . وحدث أن جماعة من السـود فى روشستر بنيويورك حاولوا الحصول على حكـم ببطلان قوانين تقسيم الضـواحى إلى مناطق على أسـاس أنها قوانين تمييزية ، فوجدوا أنهم لا يستطيعون رفع الـدعوى ، لأنهم عجزوا عن تقديم دليـل على أن أى مقاول بناء حاول فعلاً بناء مسـاكن رخيصة فى الضـواحى . ولـذا قالت المحكمـة أنه لا توجد خصـومة .

وتؤدى المحاكم فى معظم أعمالها وظيفة أساسية هى فض نزاع ــ على سبيل المثال ــ فى قضية معينة تتعلق مباشرة بأشخاص قلائل ؛ هل ضرب «أ» زوجته ؟ هل باع «ب» بضاعة عديمة القيمة إلى «جـ» ؟ ونمط الأحكام بصورة عامة فى مثل هذه القضايا له مضامين سياسية معينة ، مثل ما يتعلق بحقوق النساء ، أو سلامة وعدالة العقود . وفى سلسلة من هذه القضـايا ومـا يشبهها ، أو أحياناً فى محاكمة واحدة كبرى ، تتصرف المحاكم بطريقة شبه تشريعية بإنشاء معيار جديد أو إعادة تثبيت معيار قديم . وليس هذا اغتصاباً قضائياً للدور التشريعى ، بل هو ضمن طبيعة النشاط القضائى فى هذه البلاد .

وهنـاك قيود كثيرة على دور المحـاكم كهيئة تشريعية . فالأهم هو الدور السلبى للمحاكم . فهى لا تبادىء بالقرارات من جانبها ، بل تنتظر إلى أن يأتى إليها الآخرون بالمشكـلات ، مهـما بلغ شعور القضاة من القوة كأفراد . فما لم يرفع أحد قضية أمام المحكمة العليا بشأن مواضع المساكن الرخيصة ، فلن يتسنى للمحكمة أن تصدر حكماً فى هذا الموضوع . يضاف إلى هذا أنه متى تدخلت المحاكم فى مسألة ، فالمرجح أن تطول إجـراءات صدور الحكم إذا كانت المشكلة ذات شأن . فقد استغرقت دعوى رفعت بخصوص موقع إسكان (جوترو ضد هيلز فى سنة ١٩٧٦) عشر سنوات إلى أن صدر الحكم النهائى من المحكمة العليا ، وفى هذه الأثناء كان المدعى الأصلى قد مات ! وأخيراً ، لا سلطة للمحاكم أساساً فى فرض أحكامها قسراً ، وقليل من الأحكام قسرية بذاتها ، لأن هذا القسر بيد الفروع الأخرى للحكومة . فالفرع التنفيذى يقدم أساليب التنفيذ القسرى عند الضرورة ، والفرع التشريعى يجب أن يقدم الاعتماد المالى أو تشريعاً جديداً . (والـواقع أن الهيئة التشريعية كثيراً ما تسيطر على مادّيات المحاكم نفسها ، وعددها ، وبنيتها ، بل وجودها نفسه) . ولذا فإن الحكم الخاص بالإسكان سيحتاج لتعاون جوهرى من جانب موظفى الضواحى ، ومن جانب الوكالات الفيدرالية أيضاً . وقصـارى القـول أن المحـاكم أضعف الفـروع الثلاثة . و« الشيوخ التسعة » اعضاء

المحكمة العليا ــ كما قال عنهم مرة فرنكلين روزفلت ــ ليس من المرجح أن ترجح قوتهم على الفرعين الآخرين .

ومن جهة أخرى فإن تقبل الجمهور للمحاكم كمحكمين شرعيين للخصومات لا يخول المحاكم سلطاناً جوهرياً . ومادام معظم الناس ــ ولو على مضض ــ يعدون غير قانونى ما تراه المحاكم غير قانونى ، ففى وسع المحاكم أن تمارس نفوذاً قوياً على المسائل العامة . وفى الولايات المتحدة ميل قوى للالتجاء إلى المحاكم . وعلى حد قول ألكسس دى توكفيل تعليقاً على الحياة الأمريكية فى القرن التاسع عشر ذات مرة : إن كل مسألة سياسية تتحول فى الواقع إلى مسألة قضائية فى مرحلة من مراحلها .

البنية الثنائية

ومحاكم الولايات المتحدة طاقم معقد من المؤسسات . فالفيدرالية خلقت نظاماً مزدوجاً من المحاكم ، فهناك محاكم الولاية والمحاكم الفيدرالية . وهى متراكبة السلطان جزئياً لاكليا ، كما يدل على ذلك الشكل ٤ . والنظامان الفرعيان للقضاء أكثر تداخلاً من النظامين الفرعيين للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فى حكومة الولاية والحكومة الفيدرالية . وطبيعة ومدى هذا التداخل فى النشاط يفضى لإشكالات وخلط فى كثير من المناسبات .

وكثيراً ما تتداخل الاختصاصات ، برغم أنه توجد قواعد محدودة بشكل معقول لتحديد الاختصاصات . والمتقاضون فى قضايا مدنية معينة قد يكون لهم الخيار ــ كما للمدعين فى القضايا الجنائية ــ فى تحديد المحكمة والنظام الذى تنظر أمامه القضية . وقد تكون لهذا الاختيار نتائج عملية لأحد الجانبين . فقد اتضح أن للمحاكم سجلات مختلفة لدعم وجهات نظر معينة فيما يتعلق بقضايا الإدارة ضد العمال ، والزوجة ضد الزوج ، والحكومة ضد المعارضة وما إلى ذلك . فأول قرار فى كثير من الدعاوى يجب أن يكون اختيار المحكمة الفيدرالية أو محكمة الولاية إذا كانت القضية من اختصاص أيٍ منهما ، ثم بعد ذلك اختيار محكمة معينة بالذات داخل النظام الذى وقع عليه الاختيار ، إذا كان مثل هذا الحق متاحاً . وفى القانون الجنائى يقل عدد الاجراءات التى تدخل فى أكثر من دائرة اختصاص عن عدد القضايا المدنية المماثلة . ولكن إجراء معيناً قد ينتهك قانون الولاية وقانوناً فيدرالياً معاً . وفى هذه الحالة على المدعيين هنا وهناك أن يقررا ــ إذا كان كل منهما مهتماً ــ من منهما يتولى الإدعاء أولاً ، طبقاً لقواعد إجراءات

معينة . وقد يحاول الدفاع أيضاً أن يعيد تحديد المحكمة التى تنظر القضية بنقلها إلى محكمة أخرى على أساس وجود تحيز محلى أو تحامل من جانب القاضى . وقد حدثت إجراءات عديدة من هذا القبيل فى محاكمة أنجيلا ديفيز ، وقبلت فيها الالتماسات . فإذا

الشكل ٤ : النظام المزدوج للمحاكم [1]

المحاكم الفيدرالية	محاكم الولايات
محكمة الولايات المتحدة العليا (١) ٩ قضاة	*المحاكم العليا* (٥٢) وتسمى عادة المحكمة العليا للولايات ؛ وفى تكساس وأوكلاهوما محاكم عليا مزدوجة . للقضايا الجنائية والمدنية المستأنفة .
محاكم الولايات المتحدة الاستئنافية (١١) ١٢٠ قاضياً	*محاكم استئنافية متوسطة* (١٥) وقد تسمى محكمة استئناف ، أو محكمة عليا أو ماأشبه هذا .
محاكم الولايات المتحدة للمناطق (٩٥) ٤٥٠ قاضياً ٢٠٤ متفرغون ٢٨٣ قضاة مساعدون لنصف الوقت	محاكم للمحاكمات العامة محكمة المقاطعة ، محكمة المنطقة ، محكمة الدائرة ، محكمة عليا ؛ وما إلى ذلك . وكذلك محاكم ذات اختصاص خاص : للطلاق ، وتحقيق صحة الوصايا والاشهادات ، ومحاكم الأحداث . وهذه كلها محاكم سجلات وحيثيات (أى أنها تنشىء سجلاً يمكن أن يصير أساساً لأى استئناف) .
	محاكم دنيا أو محاكم القضايا الصغيرة محكمة بلدية ؛ محكمة مرور ؛ قاضى السلام ؛ محكمة ليلية ؛ محكمة الدعاوى الصغيرة ؛ محكمة المفوض ؛ محكمة القاضى المساعد .

(١) الأرقام طبقاً للواقع فى يوليه ١٩٨٠ .

الأسهم تدل على قنوات الاستئناف ، والخط المتصل يدل على الحق فى الاستئناف ، والخط المتقطع يدل على التقدير القضائى لنظر الاستئناف أو المراجعة حسب ما يراه القضاة .

فشل الإدعاء فى أحد النظامين ، وكان الاتهام جائزاً أمام النظام الآخر ، فقد يتعين على المتهم أن يواجه المحاكمة مرة أخرى . ولكن التعديل الخامس للدستور يمنع ازدواج التعرض للإدانة ، أى إعادة المحاكمة عن نفس التهمة بعد صدور حكم فيها بالبراءة . وفى الأصل كان هذا لا ينطبق إلا على الحكومة الفيدرالية ، ولم تطبق ولايات كثيرة هذه القاعدة . وفى سنة ١٩٦٩ حكمت المحكمة العليا بأن الولايات يسرى عليها هذا الحظر ، ولكن المحكمة لم تفسر المحاكمة فى محكمة الولاية ومحكمة فيدرالية على أنه ازدواج فى الإدانة محفوف بالخطر .

محاكم الولايات

تتبـاين نظم الولايات تبايناً كبيراً فى التنظيم ، طبقاً للحجم ، والبيئة الاجتماعية والثروة فى كل ولاية . ولكـل ولاية محكمـة استئناف نهائية ، أو محكمة عليا (هكذا يسمونها عادة) . وتكساس أوكلاهوما تقسمان هذه المحكمة الاستئنافية إلى محكمة جنائية ومحكمة مدنية عليا . والولايات الكبيرة الحجم وذات الطابع الحضرى بها محاكم استئنافية ذات مستوى متوسط أيضاً . والكادحون (حمير الشغل) فى النظم القضائية بالولايات هم العاملون فى محاكم القضايا الصغيرة ، المقسمة إلى اختصاصات وسلطات .

والمحاكم الدنيا أو محاكم القضايا الصغرى تنظر الأمور المدنية والجنائية الصغيرة . فمحكمة الدعاوى الصغيرة مثلاً تنظر القضايا المدنية التى تقل فيها قيمة موضوع النزاع عن مبلغ معين ، ما بين ٥٠٠ و ٨٠٠ دولار عادة . وقاضى السلام قد يختص أيضاً بنظر القضايا المدنية الصغرى (غالباً أقل من ٢٠٠ دولار) والقضايا المتعلقة بالجنح (وهى أمور جنائية صغيرة) ، كما أن له سلطة نظر قضايا الزواج والحكم فى مخالفات المرور . وقضـاة السـلام نصيبهم من التعليم قليل عادة واكتسبوا سمعة « قضاة الإدانة » وقد أوضحت الدراسات الأخيرة أن الإدانة فى محاكمهم تصل إلى نحو ٩٦ ٪ من القضايا المحكوم فيها . ومن المؤسف أن يقترن اسم أو منصب قاضى السلام بسمعة العدالة المهلهلة والغفلة ، لأن المجتمـع الأمـريكى بحـاجة ماسة إلى محاكم دنيا ذات سمعة وجاذبية . وفى كثير من البلدان النامية واجهوا الحاجة إلى محاكم صغرى ذات فاعلية بأن أنشأوا محاكم عرفية ذات سلطات محدودة .

ومن الممكن تطوير المحاكم المحلية الموجودة الآن إلى وكالات أكثر نفعاً . فتلك المحـاكم ــ مثـل محاكم الـدعـاوى الصغيرة ــ يرأسها عادة من تلقوا تعليماً قانونياً ،

واختصاصهم محدود ، ولكن ليس إلى درجة قاضى السلام . فإذا بذلت عناية كافية بهذه المحاكم أمكن أن تسد الثغرة فى الخدمات القضائية ، مع أن الكثيرين منهم يعملون الآن لمصلحة المحظوظين فحسب ، مثل أصحاب البيوت (الملاك) ومخازن الجيتو ، فهؤلاء قد يستولون على محاكم الدعاوى الصغيرة ويحولونها إلى وكالة للجباية ! وبهذه الصورة نجد الغرض الأصلى من إنشاء ساحة للمشكلات الصغيرة التى لا تحتاج إلى مشورة قانونياً قد تحطم . وعدم وجود حق الاستئناف فى معظم هذه المحاكم يجعل فشلها أدعى للانزعاج .

وهناك سبيل أخرى ممكنة هى تطوير أنواع جديدة من « المحاكم البديلة » أو تناوب المحاكم . فخدمات التحكيم الخاصة والعامة تزدهر حالياً وتعمل فى نطاق واسع من المشكلات ، مثل النزاع المتعلق بسلطات الإسكان فى ست مناطق حضرية . وهناك عدة « محاكم جوار » تعمل ، وبعضها تموله الحكومة الفيدرالية باعتبارها برامج رائدة . فمن الممكن أن يوجد مركز للمنازعات فى هارلم ، ومراكز لعدالة الجوار فى اطلنتا ، وكنساس سيتى ولوس انجلس ، أو « محكمة أنداد » فى لونج أيلند ، يرأسها شباب لقضايا صغار السن المتهمين بمخالفات صغيرة .

ومحاكم المحاكمات ذات الاختصاص العام تنظر القدر الأكبر من القضايا الجنائية والمدنية فى الولايات المتحدة . ولا يمكن تخمين العدد الدقيق فى كل سنة ، لأن معظم الولايات لا تنشر إحصاءات مجمعة ، ولكن الرقم قطعاً عدة ملايين . وعدد صغير من هذه القضايا هو الذى يمكن أن يستأنف أو تنظره أعلى محكمة فى الولاية . ونوع العدالة التى تمارس فى المحاكمات العامة فى الولايات شديد الأهمية لتقييم العدالة فى أمريكا . وفى معظم هذه المحاكم أدت زيادة عدد القضايا إلى شد و« مط » قدراتها إلى ما يقرب من نقطة الانهيار . ففى سنة ١٩٧٩ مثلاً أدرجت ١٦٢,٠٠٠ قضية مدنية فى المحاكم الفيدرالية ، بزيادة ٢٣ ٪ على سنة ١٩٧٨ ، وضعف معدل سنة ١٩٦٩ . أما الزيادات فى عدد الهيئة القضائية فأقل بكثير من تلك الأرقام .

المحاكم الفيدرالية

أما المحاكم الفيدرالية فليست مثقلة بما يتجاوز طاقتها ، وإن كانت محاكم معينة منها قد تكون مشغولة بالقياس إلى غيرها . وعبء القضايا ليس بكل هذه الضخامة لأن التشريعات الفيدرالية أقل من قوانين الولايات . وفى المستوى الأدنى ــ الذى يقابل

محكمة الولاية للمحاكمات العامة ــ توجد محكمة المنطقة ، وفيها تبدأ معظم المحاكمات الفيدرالية . وقد أنشأ الكونجرس هذه المحاكم بمقتضى قانون السلطة القضائية سنة ١٧٨٩ ، وهناك واحدة منها على الأقل فى كل ولاية ، ويبلغ عددها أربعاً فى بعض الولايات ، وعدد القضاة يتفاوت ما بين قاض واحد و ٢٤ قاضياً ، وفقاً لعبء العمل فى كل محكمة . ويعاون القضاة فى المراحل التمهيدية قضاة فيدراليون مساعدون . وقد زاد عبء العمل الإجمالى فى جميع المحاكم الفيدرالية زيادة جوهرية على مر السنين ، وقد يزيد الكونجرس عدد المحاكم والقضاة .

وفوق مستوى المنطقة توجد محاكم الاستئناف الفيدرالية (وتسمى أحياناً محاكم الدائرة) والمحكمة العليا . وقد أنشأ قانون السلطة القضائية سنة ١٧٨٩ المحاكم المتوسطة ، ويرأس كلا منها قاض بالمحكمة العليا . وفى سنة ١٨٩١ أنشىء النظام الحالى لمحاكم الاستئناف . وهناك عشر دوائر جغرافية بالإضافة إلى منطقة كولمبيا . (وقد أقر أحد مجلسى الكونجرس تشريعاً سنة ١٩٨٠ بإنشاء محكمة الاستئناف الثانية عشرة ، بقسمة دائرة الجنوب العملاقة إلى دائرتين ، ولكن كثيراً من جماعات الحقوق المدنية عارضوا ذلك الإجراء ، لأنه يتهدد دائرة ليبرالية ، وهناك نقاد آخرون يريدون إصلاح النظام كله ، وليس دائرة واحدة فحسب) .

ولدى قضاة المحكمة العليا عمل قليل فى محاكم الدوائر الآن ، بيْد أن كلا منهم مسئول عن دائرة معينة فى أمور مثل قرارات وقف التنفيذ فى تلك المنطقة . والاستئنافات التى ترفع من محكمة منطقة توجه إلى المحكمة الاستئنافية لتلك الدائرة . والاستثناء هو الحكم الذى يصدر عن محكمة منطقة ثلاثية القضاة . وتدعى هذه الهيئة للانعقاد عندما يكون الموضوع هو دستورية قانون فيدرالى أو صادر عن الولاية ، أو قانون محلى ، عندما يكون المطلوب إنذاراً (أو أمراً من المحكمة بالتحفظ أو الحبس) . وفى هذه الحالة يكون القاضى الاستئنافى أحد هؤلاء الثلاثة ، وبذلك ترفع القضية مباشرة عند استئنافها إلى المحكمة العليا . ولقد كانت محكمة « بيرجر » مدققة جداً فى مثل هذه القضايا ، وتفضل أن تنظرها محاكم الولاية كلما أمكن هذا . وفى معظم القضايا يكون حكم محكمة الدائرة هو الحكم النهائى ، فالمحكمة العليا لا توافق إلا على نظر قضايا قليلة جداً مما يرفع إليها .

ومحكمة الولايات المتحدة العليا هى أساساً محكمة الاستئناف الرئيسية ، مع أن لها اختصاصاً أصلياً أيضاً (أى نظر قضايا لم يسبق نظرها فى محكمة أخرى) . ومعظم

الدعاوى الأصلية مقامة من ولاية ضد أخرى وهذه لابد للمحكمة من نظرها . والدعاوى المقامة من ولاية ضد الولايات المتحدة ، أو من إحدى الولايات ضد أجانب أو مواطنين من ولاية أخرى ، وكذلك القضايا التى من أطرافها سفراء ومن إليهم من أعضاء السلك الدبلوماسى يمكن أيضاً أن تبدأ هنا ، ولكن من الممكن أن تنظرها المحاكم الأدنى أولاً . ومنذ إنشاء المحكمة العليا لم تحكم إلا فيما يزيد قليلاً على مائة قضية أصلية . ومعظم عمل المحكمة يدور حول مراجعة قضايا الولايات والقضايا المحلية ، أو النظر فى الاستئناف المقدم لها عن أحكام محاكم فيدرالية . وللمتنازعين من محكمة الولاية أو المحكمة الفيدرالية أن يلتمسوا من المحكمة مراجعة أى قضية ، أى يلتمسون « طلب الملف لإعادة النظر » ، وللمحكمة حق تقدير إجابة الالتماس أو رفضه .

ونظرياً ، يوجد حق الاستئناف عندما يكون تشريع فيدرالى أو قانون ولاية متعارضاً مع قانون فيدرالى ، أو معاهدة ، أو مع الدستور ، أو عندما يكون قانون الولاية قد دعم ضد مثل هذا التحدى . ولكن لدى المحكمة العليا أسس تقنية كثيرة ترفض على أساسها النظر . فقد ترى أن المسألة الفيدرالية المثارة ليست جوهرية ، أو لم تثر فى الوقت المبكر المناسب من مراحل الإجراءات . وفى السنوات الأخيرة قيدت المحكمة العليا الإجراءات الفيدرالية المتاحة لسجناء الولاية ما لم يثبتوا أن كل صنوف العلاج فى محاكم الولاية قد استنفدت أو رفضت ، حتى ولو طالب السجين بضمان مشهور هو حق الاستدعاء للمثول . وكان الاتجاه العام فى السبعينات هو إنقاص دور المحاكم الفيدرالية فى فحص قرارات الولاية .

وثمة وسيلة أخرى لتجنب مسألة فيدرالية ، وهى أن تدعى القضية كلها « مسألة سياسية » ، يجب تركها للفروع الأخرى (قاعدة « البطاطس الساخنة ») . ومثل هذه المسألة السياسية يمكن أن تغدو مسألة قضائية عندما تكون المحكمة مستعدة لنظرها . فمثلاً رفضت المحكمة نظر قضايا تتعلق بتخصيص مناطق تشريعية فيدرالية ، وأخرى للولاية ، لعدة سنوات ، ثم فجأة أصدرت حكمها فى هذه النقاط . ومن ناحية أخرى لم تقترب المحكمة قط من موضوع دستورية التورط الأمريكى فى فيتنام .

وأنشأ الكونجرس أيضاً مجموعة من المحاكم الخاصة عن طريق سلطته التشريعية . ومن هذا القبيل من المحاكم محكمة الاستئناف العسكرية ، وهى رأس النظام القضائى العسكرى ، ومحكمة الضرائب . وقد أنشئت كل هذه المحاكم أولاً لتطبيق بعض

القوانين المحددة . وأحكامها تعد قانوناً على قدم المساواة مع المحاكم العادية . (لأن هذه المحاكم التخصصية أنشئت بموجب السلطة التشريعية فى المادة الأولى من الدستور ، ولذا تسمى أحياناً « محاكم تشريعية » لتمييزها من المحاكم الفيدرالية الكبرى التى تسمى « محاكم دستورية » ، المنشأة بموجب السلطة القضائية فى المادة الثالثة . وباستثناء المحكمة العليا ، تعد كل المحاكم الفيدرالية تشريعية لأن الكونجرس هو الذى أنشأها ويملك إلغاءها إن شاء) .

تنظيم المحاكم

النظم القضائية للولاية وللاتحاد الفيدرالى تحتل مكانة قريبة من التقديس ، بيد أن سلطات المحاكم الأعلى على المحاكم الأدنى محدودة أو مقيدة . وتختلف الولايات فيما بينها من حيث أحقية أو عدم أحقية المحكمة العليا للولاية فى ممارسة بعض الإشراف على القضاة ، ونقلهم إلى حيث تدعو الحاجة إليهم أو عزلهم من منصة القضاء لعلة . وفى ولايات أخرى القضاة مستقلون عن أى سلطة إلا سلطة اتهامهم بالتفريط فى أمانة المنصب ، أو لهزيمتهم فى حجرة الاقتراع . وقرارات المحكمة العليا للولاية ملزمة للمحاكم الأدنى ، ولكن المحاكم الأدنى قد تقاوم ، وما من شىء يمكن أن يمنعها من مواصلة إصدار قرارات غير متفقة مع أحكام المحكمة العليا . فليس للمحاكم الأعلى أى سلطات ملزمة فى حد ذاتها . فكل محكمة هى ــ أساساً ــ كيان قائم بنفسه ، وفيما عدا استثناءات قليلة لا توجد شروط أو مواصفات متماثلة للأدلة والإجراءات ، فكل قاض له حرية تحديد مدى الأدلة المسموح بها ، ومتى تنعقد محكمته ، ولأى فترة ، وما إلى ذلك .

والمحكمة العليا خولها الكونجرس منذ نصف قرن سلطان وضع قواعد فيدرالية للإجراءات . ولكن بعض قواعدها الأخيرة نحاها الكونجرس جانباً ، باعتبارها متعلقة فعلاً بأمور موضوعية (لا إجرائية) . وقد يتفاوت الإجراء كثيراً داخل الحدود الارشادية العامة . فمثلاً هناك اثنتا عشرة منطقة لا تتبع طريقة المناطق الأخرى فى استخدام محلفين مدنيين عددهم ستة . والمحاكم الفيدرالية الأعلى لا سيطرة لها على المحاكم الفيدرالية الأدنى ، فيما عدا نقض أحكامها ، أما التعيين والعزل فليسا من سلطاتها . وحتى المحكمة العليا لا تملك فرض قراراتها التى يمكن تجاهلها أو مقاومتها بالقوة . وهناك مثال كلاسيكى لهذا ، كثيراً ما درسه الدارسون ، وهو الحكم ضد الصلوات

المدرسية . فلم تزل مدارس كثيرة فى أنحاء البلاد تبدأ يومها بالصلاة أو قراءة الكتاب المقدس . وقد فشل خصوم هذا القرار فى تعديل الدستور للسماح بهذه الممارسة ، ولكنها لم تزل مستمرة برغم عدم دستوريتها الآن . وكذلك تعارض أقلية قوية فى قرار بشأن دستورية الإجهاض ، وجعلوها مسألة سياسية فى معارك سنتى ١٩٧٦ و ١٩٨٠ الانتخابية . والمحاكم الفيدرالية الأدنى نفسها قد تتجاهل الأحكام الحالية ، أو تعيد نظر قضية تجدّد عرضها وتصل إلى نفس النتيجة لأسباب ضئيلة الاختلاف . وهذه الأمور قد يستغرق حسمها سنوات كثيرة ، كما حدث فى قضايا التمييز العنصرى التى طال تسويفها عشرات السنين . وعندما تنتهى المعركة أخيراً ، ربما يكون صاحب القضية قد جاوز مرحلة الاستفادة من القرار ، أو مات !

الهيئة القضائية : العضوية والأدوار

العضوية

ثمة طريقان هامان لاختيار القضاة فى الولايات المتحدة ، هما التعيين والانتخاب . وهناك طريق ثالث ينطوى على مزيج من هذين ، فالقاضى المعين لابد أن توافق عليه هيئة الناخبين مرة واحدة على الأقل . (ويمكن أيضاً اتخاذ طريق رابع وهو التدرج المهنى فى القضاء مع تعليم وإعداد خاصين بذلك ، ولكن هذا الطريق لا وجود له فى هذه البلاد) .

وجميع القضاة الفيدراليين معينون ، وفقاً لنص الدستور ، لكى يخدموا طالما التزموا بالسلوك الحسن . وهذا التعيين مدى الحياة ، لأن الاتهام بخيانة أمانة المنصب هو الوسيلة الوحيدة للعزل . وقد وجه هذا الاتهام إلى تسعة قضاة فيدراليين ، واستقال ثمانية آخرون فى مواجهة وشك اتهامهم . ومن بين الألوف الذين شغلوا المنصب منذ سنة ١٧٨٩ لم يعزل فعلاً إلا أربعة على أثر اتهامهم (وآخرهم كان سنة ١٩٣٦) . يضاف إلى هذا أن الدستور ينص على عدم جواز انقاص رواتبهم أثناء الخدمة . لذا ، وإن كان القضاة يختارون بطريق سياسى ــ وهو أن يعينهم الرئيس ، ويقر مجلس الشيوخ هذا التعيين ــ إلا أنهم منعزلون نسبياً من الضغوط السياسية بعد ذلك متى جلسوا على المنصة . ومع أن الرؤساء اختاروا جميع من عينوهم تقريباً من حزبهم ومن ذوى المعتقدات السياسية المتجانسة معهم ، إلا أن من بوأوهم مناصبهم كثيراً ما أدهشوهم

وآلموهم عندما قيّدوا أنفسهم بالوفاء لمتطلبات المنصة وما يليق بها . ومصادفات التاريخ قد تتيح لأحد الرؤساء تعيينات أكثر من سواه . ففرنكلين روزفلت عين تسعة من قضاة المحكمة العليا ، ورتشارد نيكسون أربعة ، وجيرالد فورد واحداً فقط ، أما كارتر فلم يعين أحداً على الاطلاق . وبعد أن يترك الرئيس منصبه بمدة طويلة ، تظل تعييناته ــ وبخاصة للمحكمة العليا ــ ذات تأثير على العملية السياسية ، فمن الجلى الآن ــ مثلاً ــ أن أبقى أثر لإدارة نيكسون هو تعييناته فى المحكمة العليا . ومن المفارقات الساخرة أن إدارة كارتر لم تسنح لها فرصة مثل هذا التعيين . وهذه أول مرة يحدث فيها هذا فى القرن العشرين . (وإن كان توسيع الكونجرس للقضاء الفيدرالى قد سمح للرئيس كارتر أن يعين قضاة فى المحاكم الأدنى من المحكمة العليا أكثر من أى رئيس آخر فى مدة رئاسة واحدة) . واحتمال وجود خلوات عديدة أثناء الادارة التالية عليها أن تملأها بالتعيين لم يفت المرشحين ولا الناخبين فى سنة ١٩٨٠ .

ونقاد التعيين فى القضاء لمدى الحياة يقولون إن هذا قد يفضى إلى وجود محاكم يرأسها من لم تعد آراؤهم تعكس الإجماع القومى ، ولا يمكن محاسبتهم أمام الهيئة الانتخابية . أما أنصار هذا النظام فيقولون أن الاستقلال القضائى ضرورى لتمكين القضاة من الحكم فى مسائل موضع جدل ، ولا سيما المسائل الدستورية ، من غير أن يخشوا أن تتسبب قراراتهم غير الشعبية فى عزلهم . ويدل القول القديم إن قضاة المحكمة العليا « لا يموتون أبداً وقلما يعتزلون » ، على المشكلة ويشير إلى حل جزئى . فلو أمكن تشجيع الاعتزال ، كما هو الشأن فى المحاكم الفيدرالية الأدنى ، لأمكن السيطرة على الأقل على أسوأ جوانب التعيين مدى الحياة .

ويستمد نظام انتخاب القضاة أصله من الحركات التى تلت الثورة للسيطرة الشعبية على جميع فروع الحكومة ، ولم يزل حياً فى ٤٥ ولاية . وتتباين تفصيلات هذا النظام : فقد يجرى انتخاب كل القضاة أو بعضهم فحسب ، ومدد خدمتهم قد تطول إلى ١٨ سنة أو تقتصر على أربع سنوات . وقد يجرى الانتخاب بين مرشحين متقدمين على أساس حزبى أو على غير هذا الأساس . ومؤيدوا هذا النظام يزعمون ــ كما قال منشئه ــ أنه أكثر تمشياً مع ديمقراطية أوفر ، وأنه أيسر إتاحة لوصول من هم أكثر تمثيلاً للسكان إلى منصة القضاء . وأما خصومه فيشيرون إلى فتور الناس ازاء الانتخابات القضائية ، وصعوبة وتعارض المصالح فى تدبير تمويلات هذه المعارك ، وإمكان إجهاض العدالة التى يمكن أن تنجم عنها . وقد أفضى هذا النقاش فى بعض الولايات إلى وسيلة مركبة

للاختيار ، فتختار السلطة التنفيذية القاضى ، وقد يكون ذلك بمشاركة من الهيئة التشريعية ، أو من لجنة خاصة من المحامين والأشخاص العاديين من ذوى الاهتمام ، ثم يطلب من هيئة الناخبين إقرار هذا الاختيار بعد ذلك .

وقد تمت بعض الإصلاحات ، ولاسيما على المستوى الفيدرالى ، فى اختيار وتحديد مدة خدمة القضاة . وقدمت إدارة كارتر لجنة لاختيار المرشحين على أساس الاختيار طبقاً للجدارة ، وحثت أعضاء مجلس الشيوخ على أن يصنعوا مثل ذلك . وتحدت أيضاً النظام القديم الذى يسمح لمجلس الشيوخ بالتصويت السلبى على المرشحين بدون إبداء الأسباب . وفرضت تحريات صارمة على الأحوال المالية للمرشح . وتمّ فى الولايات احياء وتقوية الهيئات القائمة للتحرى عن القضاة وتأديبهم . وقدمت اقتراحات فى الكونجرس لإنشاء هيئة تأديبية للقضاة . وزاد تأييد الجمهور لحق « سحب » القضاة ، وقد مارس الناخبون هذا الحق فعلاً فى عدة أماكن . فالناخبون فى ماديسون ، ووسكونسن مثلاً « سحبوا » قاضياً (أعادوا عرضه على الناخبين) وهزموه فى الاقتراع عليه ، لأنه حكم بأن « مغتصب العرض » سلك سلوكاً « سوياً » . وفى الوقت نفسه نظم كبار المحامين فى نيويورك حركة لإنهاء نظام الانتخاب بالنسبة لقضاة الاستئناف ، مبرزين ما للمعارك الانتخابية من تأثير سيىء بسبب ما يثار فيها عن صفات القضاة والعدالة .

وهذه الجهود الإصلاحية هامة ، لأنها تدل على القيمة المرتبطة بالنظام القضائى . فالقضاة ــ سواء المنتخبون والمعينون ــ جزء من النظام « السياسى » ، وقد يكون القاضى موقع ولاء لحزب أو للسلطة التنفيذية ، وأهم من هذا أن للقضاة أثرهم السياسى فى أدوارهم المختلفة ، وخلقهم الفردى قد يؤثر فى هذا .

وسواء كان القضاة معينين أو منتخبين ، فمن الممكن أن يكونوا من حيث المسلك ليبراليين أو محافظين ، صارمين أو متوسعين فى التفسير ، إيجابيين أو سلبيين ، هل القاضى ذو فلسفة سياسية واجتماعية ليبرالية أم محافظة ؟ وعندما تواجههم مسألة دستورية ، هل يعتقد القضاة أن الدستور ينبغى أن يفسر بمرونة لإتاحة التغير السياسى والاجتماعى ، أم يعملون على أساس قراءة ألفاظه قراءة حرفية ، برغم ما فى ذلك من إحباط ؟ وأخيراً ، هل يظنون أن دورهم هو تلمس الفرص لممارسة سلطة صنع السياسة ، أم مقاومة ذلك ؟ إن كل قاض قد يظهر عليه مزيج من هذه الميول . وليس من الضرورى أن يكون الليبرالى قاضياً فعالاً ، ولا أن يكون المحافظ جامد التفسير .

الأدوار

تزداد مطالبة القضاة بأن يكونوا أولاً إداريين قبل كل شيء . فيجب عليهم أن يشرفوا على محاكمهم ، بما فى ذلك تجهيزاتهم ، وقد يجب عليهم أن يضعوا الموازنات ويصبحوا من زمرة « اللوبى » كى يحصلوا على الاعتمادات والموظفين اللازمين . ويجب عليهم ــ مع كتبتهم ــ إنشاء إجراءات تسمح للمحكمة بالرجوع إلى القضايا المدرجة لديها ملفاتها ، وأن يجعلوا هذه القضايا تتحرك بيسر على قدر ما يسمح به سياق العدالة . وحيث يوجد عدد من القضاة يعملون فى محكمة واحدة ، فلابد لهم من تنسيق أنشطتهم ، وإلا تراكمت جداول الأعمال . وبعض الولايات ، وكذلك النظام الفيدرالى يخصص هيئة إدارية للمعاونة فى هذا العمل ، ولكن مسئولية القاضى أساسية دائماً .

وثانياً ، يقوم القضاة بعمل المفاوضين والحكام فى المفاوضات . فالغالبية العظمى من القضايا ، المدنية والجنائية ، تنتهى بتسوية بلا محاكمة . فيتفق المتنازعون مدنياً على حل ، ويقدم المدعون للمتهمين مغريات جذابة لكى يقروا بأنهم مذنبون ! وقد يرأس القضاة هذه المناقشات فى حجراتهم ، أويقرونها فيما بعد . وفى الحالتين يكون القاضى مشاركاً يساعد على اقتلاع تلك القضايا التى لا تحتاج إلى محاكمة للوصول إلى تسوية منصفة ، فلا تبقى إلا تلك الأمور التى تكون حقائق القانون فيها غير واضحة ، أو المراكز شديدة التضاد بحيث لا تسمح بالتسوية . وهذا التصنيف فى حد ذاته يساعد على خفض عبء القضايا إلى مستوى معقول ، كما يسهم فى تسوية النزاع . والمشكلة التى يكثر النقاش حولها تنشأ عندما يفضى عبء القضايا ، أو ضغط مكتب الادعاء إلى تسوية فى موضوع كان ينبغى حسمه بالمحاكمة (انظر مناقشة المساومات على الدفوع فيما يلى) .

وثالثاً يرأس القضاة الجلسة عند إجراء المحاكمة . وهم فى نظام القانون العام أطراف محايدة أو محكمون ، ينظمون المباراة بين الخصمين فى النزاع . وحيث لا يوجد محلفون ، يحكم القاضى فى القانون والوقائع معاً ، ثم يحدد التسوية المدنية civil settlement أو العقوبة الجنائية Criminal penalty (إلا إذا كان ذلك محدداً بنص القانون) . وحيث يوجد محلفون يشاركهم القضاة فى جانب من سلطانهم . فالمحلفون يحددون الوقائع ، وقد يحددون العقوبة ، بناء على أسس قانونية من القاضى . ومع هذا فللقضاة سيطرة كبيرة على المحلفين ، عن طريق تلخيصهم وتعليماتهم . وفى بعض الأحوال قد يعدل

القاضى ، أو ينحى جانباً قرار المحلفين بشأن العقوبة أو التعويضات عن الأضرار .

ويعمل القضاة لفرض القانون فى المحاكمة والمفاوضة معاً مطبقين معايير على بعض المواقف المضطربة . ومعظم القرارات لها مضامين سياسية صريحة وقليلة . وتبدأ القضايا وتنتهى ، ولا ينشر رأى عنها بخلاف القرار نفسه . ولكن قد يوجد خلاف كبير فى الرأى عندما تكون مثل هذه القضايا وسائل خفية للنضال السياسى ، كما هو الشأن عندما يطلب أرباب العمل توجيه إنذار أو أمر قضائى ضد العمال المضربين . وقد يحاول المدعون العموميون إنشاء سجلات إحصائية سياسية عن نجاحهم فى الحصول على إدانات . والقضاة أيضاً قد تكون أبصارهم معلقة بالانتخابات . وفيما جاوز هذا ، فإن الدور العام لفرض معيار يسمح أو يستلزم قدرة كبيرة على التقدير والكياسة . وعلى مر السنين قد يركز القضاة على جوانب معينة من القانون ويهملون جوانب أخرى . وبهذا يخلقون بجوهر مسلكهم هذا نوعاً من السياسة . وهذا واضح بصفة خاصة فى الأنماط المختلفة لأحكام القضاة .

وأحياناً تسنح الفرصة لقضاة المحاكمة لكى يشاركوا بقراراتهم فى صنع السياسة بصورة مباشرة وفورية . والأغلب أن الذى يصنع هذا هو قاضى الاستئناف (لأنه دائماً بدون محلفين) . وعن طريق تفسير النصوص التشريعية والدساتير ، يقيم القضاة المزاعم ضد حرفية القوانين ، وبذلك يمكنهم توجيه السياسية العامة من وجوه كثيرة . وقد يفرض هذا على المحكمة لتعمد الهيئة التشريعية الغموض فى لغة النص التشريعى أو لتعارض القوانين فيما بينها . وبصرف النظر عن قصد المشرع أو هدف واضعى التشريع ، قد تثور مواقف لم تكن واضحة فى حسبان القوانين أو الدساتير . وبحكم الضرورة لابد للمحاكم من المشاركة فى السياسة العامة . وإمكان صدور مثل هذه القرارات لم يغب عن المهتمين بالفاعلية السياسية . فقد كانت المحاكم قنوات لمجموعات أصحاب المصالح الذين يريدون تحسين أوضاعهم ، ولاسيما المجموعات التى وجدت الفروع الأخرى للحكومة غير متجاوبة ، مثل منظمات الحقوق المدنية فى عقود السنين الماضية ، أو المنتفعين بالإنعاش الآن . وعلى الخصوص حين تكون مسألة دستورية كبرى موضع نظر ، تتوقف السلطة السياسية للمحاكم عن استخدام فرصها فى صنع السياسة بحكمة ، وبذلك تقوم بدور « ضمير» البلاد .

الدور القضائى للسلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية داخلة إيجابياً فى النظام القضائى . فاختيار القضاة ، كما رأينا ، أحد وجوه هذه المشاركة . وأهم من هذا أن السلطة التنفيذية تقدم أجهزة الشرطة ، والادعاء ، ووسائل العقاب ، وهى مكونات كبرى فى نظام العدالة الجنائية .

الشـــرطة

إن موقع الشرطة فى الصف الأول من نظام العدالة الجنائية . وعمل الشرطة من مسئولية الحكومة المحلية أساساً . والحكومات سواء حكومة الولاية أو الحكومة الفيدرالية تحتفظ ببعض القـوات ، مثل دوريات الطرق العلوية أومكاتب المخدرات . ومعظم القوات موجودة فى الأقسام البلدية ومكاتب « الشريف » . ومع أنه لا أحد يعرف الرقم بالضبط ، إلا أن المظنون أن عدد هذه القوات فى الولايات المتحدة حوالى اثنين وأربعين ألفاً . وقد تبلغ نفقات الشرطة ربع موازنة المدينة أو أكثر . وتنفق هذه الأموال تحت مسئولية أوسلطة رئيس القـوة المنتخب (الشريف) ، أورئيس الشرطة يعينه رأس السلطة التنفيذية المحلية . ورؤساء الشرطة سواء كانـوا موضع محاسبة مباشرة أمام الناخبين أم لا ، فإنهم يجدون أنفسهم وأقسامهم مسئولين عن النظام العام أمام الجمهور والساسة معاً .

وأول مسئولية للشرطة هى القيام بعمليات الاعتقال ، ويحدث هذا أساساً نتيجة شكـاوى وتبليغـات من المـواطنين ، وإن كان رجال الشرطة أنفسهم يضبطون بعض الجرائم ، مثل أفعال الرذيلة . ولابد من الكياسة الهائلة فى ممارسة الشرطة لعملهم ، فى القبض ، والتحريات والتحقيقات وقرارات تحريك الادعاء . وهذه الكياسة تجعل عمـل الشرطـة والسيطرة مشكلة سياسية أصيلة . والفـرع التنفيذى يسيطر على هذه الوكالات ، بصورة غير مباشرة على الأقل ، لأن تعيين الشرطة ومديريها الفيدراليين ، وتغيير إجـراءات الشرطـة فى نهاية الأمر بيد العمد ، والحكام ، والرئيس . ولذا كان الفرض القسرى للقرارات القضائية (تنفيذها بالقوة) سلطة تنفيذية .

وتقوم الشرطة أيضاً بوضع المعايير ، فإن تقريرها فرض قوانين معينة بشدة وتجاهل ، أوغض النظر عن سواها ، يضفى الأولوية على معايير معينة ، يمكن أن تكون لها صبغة طبقية محددة وصارخة . فالجرائم التى يمكن أن يرتكبها البيض من أبناء الطبقة العليا

قد تمضى غير ملحوظة ، فى حين تهاجم الشرطة جرائم الشوارع (الهينة) التى يرتكبها الأقليات من أبناء الطبقات الدنيا . وموقف الجمهور من النظام القضائى بأسره قد ينبع من الطريقة التى يتصرف بها الشرطة .

يضاف إلى هذا أن رجال الشرطة كثيراً ما يكونون أبرز جانب من الحكومة فى نظر الشعب . فحضور الشرطة أنفسهم فى حد ذاته يمثل حفظ النظام . وتتزايد توقعات الجمهور للخدمات الاجتماعية أيضاً من جانب الشرطة . فأقسام الشرطة هى الوكالات العامة الوحيدة التى تظل أبوابها مفتوحة ٢٤ ساعة فى كل يوم من أيام السنة . وقد يواجه الشرطة فى عملهم اليومى طلبات كثيرة ليست لها سوى علاقات هامشية بالقانون والنظام (مثل العثور على شخص مفقود ، أو حمل شخص مريض إلى جناح الطوارىء بمستشفى) حينما لا تبدو هناك أى وكالة أخرى قادرة على القيام بهذه المهمة . وفى النهاية قد تسهم هذه الخدمات فى حفظ السلام العام . فالنظام أحرى أن يستقر حينما تحل المصاعب أو الأزمات الصغيرة مثل المشاجرات العائلية بحيث يحال بينها وبين انفلات زمامها . ومستوى وكمية الخدمات الشرطية يرجح أن تظل مسألة سياسية عامة ذات أهمية على الصعيدين القومى والمحلى ، وموضوع نزاع داخل النظام القضائى ، كما كانت حالها منذ قرون .

الادعـــاء

وتقوم السلطة التنفيذية أيضاً بالادعاء فى الأمور الجنائية . وقد يملأ منصب المدعى عن طريق الانتخاب العام . حتى على مستوى النائب العام بالولاية ، أو عن طريق التعيين ، كالمتبع فى حالة النائب الفيدرالى بالمنطقة . والقرارات التى تتخذ فى أقسام وزارة العدل ، أو الأمن العام ومكاتب المدعين سياسية فى مضمونها مثل قرارات الشرطة . فإجراء التحقيق من عدمه ، وأى الاتهامات توجه ، وكيف تساس المحاكمة ، كل هذه أمور قد تكون لها صبغة سياسية جوهرية فى القضية مباشرة ، وتؤثر فى الاتجاه العام لفرض قوة القانون . والأمثلة البيانية هى التحقيقات التى أجراها مدعون خاصون فى قضية ووترجيت ، ومسألة بيرت لانس ، وقضية بيلى كارتر . وكان تفضيل تعيين مدعين خاصين وسيلة لتجنب مشكلات سيطرة السلطة التنفيذية على الادعاء ، ولكن المدعين الخاصين أنفسهم تعرضوا بعد ذلك للانتقاد . (وليست هذه مسألة جديدة ، ففى عهد ترومان تورط محقق خاص فى الخصومة وفصل ، وثارت ضجة عامة) .

السجــون

والسجـون والحبوس وغيرها من الخدمات التأديبية ، مسئولية هامة أخرى للفرع التنفيذى . والمتهم متى صدر الحكم بإدانته يخرج من سيطرة القاضى التى كان يستأثر بها عليه . وضبـاط المراقبة يشرفون على من لا يرسلون إلى السجون (وإن كان إلغاء المـراقبـة يحتاج عادة إلى جلسة قضائية أخرى) . والسجون والحبوس تديرها وكالات تنفيذية على شتى المستويات . وإطلاق السراح يتم عن طريق لجان الإفراج التى تعينها السلطة التنفيذية فى الـولاية أو الاتحاد الفيدرالى . وقد تكون للقضاة أصوات فى هذه العمليات ، ولكن هذا أقل عن ذى قبل . يضاف إلى هذا أن تشريع الولاية والاتحاد أو المقترحات التى تستهدف تماثل الأحكام العقابية تحتاج إلى مزيد من الكياسة وحسن التقدير من جانب السلطة القضائية .

وتخضع الأحوال فى نظم الأمة العقابية جزئياً للإشراف القضائى . وبعض السجون والحبوس ، بما فى ذلك كل نظام السجون فى أركنساس وألاباما ، اتضح أنها همجية وفيها عقوبات قاسية وغير عادية يحرمها التعديل الثامن . والعلاج الأساسى المتاح للقضاة هو الكف عن إرسال الناس إلى السجون أو الأمر بغلقها ما لم يتم إصلاحها . ويصير الأمر عندئذ بيد هيئة التأديب والهيئة التشريعية لإجراء الاصلاح . وقد تم شىء من الاصلاح عن هذا الطريق ، ولاسيما فى ألاباما . ومع هذا لم يتم حتى الآن إغلاق سجن بقرار قضائى ، وهكذا يظل العمل اليومى للنظام العقابى ــ سواء أكان عقابّياً أو تأهيلياً ــ خارج نطاق الاشراف القضائى العادى . والمواقف العامة للجمهور ، بما فى ذلك الخوف من الجريمة ، تحدد إلى مدى بعيد طابع النظام العقابى .

الدعامة التشريعية للنظام القضائى

إن الـدور الأول للهيئـة التشريعية ــ بمـوافقة السلطة التنفيذية ــ هو تحديد النصوص التشريعية التى تعمل بمقتضاها معظم المحاكم ، وبذلك تقدم البنية القضائية وأدوات الفعل القضائى . وعلى المستوى الفيدرالى يحدد الكونجرس كم محكمة فيدرالية تكـون إلى جانب المحكمـة العليا . ولـه أن ينشىء مستويات جديدة من المحاكم ، أو محاكم خاصة كما يشاء . ويحدد الكونجرس عدد القضاة . وقد كان للمحكمة العليا قضاة بلغوا عشرة ، وقلوا أحياناً فصاروا خمسة . وإن كان الرقم قد ثبت عند التسعة منذ

قرن ، ولعله سيظل هكـذا . وفى سنة ١٩٧٨ قرر الكونجرس أن يزيد عدد القضاة الفيدراليين الآخرين زيادة كبيرة . يضاف إلى هذا أن الاختصاص الاستئنافى لمحاكم الدوائر أو المحكمة العليا يمكن أن يتغير ، وقد قرّر الكونجرس هذا أحياناً ، كما قرر أن الاختصاص الأصلى للمحكمة العليا يمكن أن تشاركها فيه محاكم أدنى منها . ويحدد الكونجرس الرواتب والنفقات الأخرى للنظام القضائى (تفاوتت الرواتب بين ٧٢ ٠٠٠ دولار سنوياً لقضاة المحكمة العليا و ٥٤ ٠٠٠ دولار لقضاة المنطقة فى سنة ١٩٨٠ ، بناء على الزيادة التى قررها الكونجرس سنة ١٩٧٧) .

وفى سنة ١٩٨٠ كان هناك ما يقرب من ١٤ ٠٠٠ موظف بالمحاكم الفيدرالية ، بما فى ذلك القضاة ، بموازنة قدرها ٥٩١ مليون دولار . وهذا الرقم يقرب من ضعف رقم سنة ١٩٧٥ ، ولكنه لم يزل جزءاً صغيراً جداً من الموازنة الفيدرالية . والاعتمادات وغيرها من النـواحى الإدارية للوكالات والبرامج التى تؤثر فى المحاكم ــ مثل وزارة العدل ، وإدارة المساعدة على فرض القانون قسراً ، أو دوريات الحدود ، لابد أيضاً أن يقدمها الكونجرس . وهذه الوكالات التنفيذية قد تنفق أكثر من المحاكم بكثير ، فموازنة وزارة العدل مثلاً قاربت ٢,٥ بليون دولار فى سنة ١٩٨٠ .

وتعليقات مماثلة تنطبق على التمويل والانشاء على مستوى الولاية . ومع أن بعض الهيئـات التشريعية فى بعض الـولايات قد فوضت جانباً من سلطتها فى السيطرة على السلطة القضائية إلا أن هذه السلطة يمكن إبطالها دائماً .

دور الجمهور : المحامون والأشخاص العاديون

يدخل الجمهور فى العملية القضائية من سبل عديدة . وبديهى جداً دور المبادرة بالعمل أو الاجراء القضائى . فكل القضايا المدنية تقريباً يرفع دعاواها مواطنون عاديون لطلب معـونة الولاية فى تسوية خلاف . ومعظم القضايا الجنائية أيضاً تبدأ بشكوى أو بلاغ من مواطن .

المحـامـون

اكتسبت المحـامـاة على مر القـرون دوراً واسـع الانتشار فى العملية القضائية . فالمجالس التشريعية التى تسن القوانين ، والسلطات التنفيذية التى تفرضها واقعة كلها

تحت نفوذ المحامين . وقد ظل هذا صحيحاً على امتداد تاريخ الولايات المتحدة ، وساعد على تشكيل السياسات الأمريكية وتمييزها عن سياسة الأمم الأخرى . وهيمنة المحامين يدل عليها ضخامة عددهم بالقياس إلى البلدان الأخرى . فنسبتهم فى أمريكا ثلاثة أضعاف محامى المملكة المتحدة مثلاً . بل الواقع أن فى مدينة نيويورك من المحامين ما يعادل عددهم فى انجلترا بأسرها .

ويتولى المحامون معظم القضايا الآن ، فالمحامى هو الشخص الوحيد المرخص له قانوناً بالترافع عن شخص آخر ، وليس من الثابت حتى الآن هل يجوز لمتهم يحاكم جنائياً أن يصر على تمثيل نفسه فى القضية . فتعقد الإجراءات القانونية يجعل المحامى (المستشار القانونى) ضرورة عملية ، والمحاكم تتقاعس عن الحكم بخلاف هذا (وإن كانت هناك محاكم ، بما فى ذلك معظم محاكم المحاكمات الدنيا ، كثيراً ما يغيب عنها المحامون ، بل ويمنع حضورهم أحياناً) . والمحكمة العليا شملت أحكامها الأخيرة حق وجود محام فى القضايا الجنائية ، بحيث يشمل هذا أى قضية يمكن أن يحكم فيها بمدة سجن ، مهما تكن قصيرة . ولابد للحكومة الآن أن تقدم محامياً لمن لا يقدر على توكيل محام خاص ، وذلك فى جميع المحاكمات الجنائية تقريباً ، والحكومة نفسها تستخدم محامياً ، هو المدعى ليقدم دعواها .

ويملأ المحامون معظم منصات القضاء . فمع أنه لا يوجد نص تشريعى يوجب فى النظام الفيدرالى حصول القضاة على درجة علمية فى القانون ، إلا أنه ما من قاض فيدرالى عين قط بدون هذه الدرجة ، حتى فى مستوى المحكمة العليا حيث قرارات التعيين تقوم كثيراً من الأحيان على دراسة التاريخ والمجتمع والسياسة مثلما تقوم على التقنيات القانونية . وقلما يعين غير المحامين أو ينتخبون قضاة فى معظم الولايات ، إلا فى المحاكم الدنيا ذات السلطات المحدودة للغاية .

والمحامون ومعاهد القانون تصدر المجلات القانونية التى كثيراً ما يعتمد عليها القضاة فى تحرير قراراتهم . ومقالات هذه المجلات قد يكون لها تأثير حصيلة بأسرها من القضايا ، مثل قضايا التمييز العنصرى والجنسى وقضايا البيئة .

المهن الأخرى

ومن بين الأشخاص الآخرين الذين يتصل عملهم بالمحاكم ، الشهود الخبراء ، مثل المتخصصين فى الطب الشرعى ، والمحضرين الذين يسلمون الأوراق التى تخطر

شخصاً بالدعوى ، والضامنين ، والمخبرين الخصوصيين . أما المحضرون والضامنون بوجه خاص فلهم أثر هام . فقد اكتشفت حالات كثيرة لمحضرين يتقاضون أجورهم لتسليم أوراق ، فإذا هم قد ألقوها وأبلغوا المحكمة أنهم سلموها لأصحابها . وتتفاوت أسباب ذلك ما بين الجشع وبين الخوف من دخول بعض المناطق السكنية . وأيا كان السبب فالشخص المرفوعة ضده الدعوى يخسر القضية أوتوماتيكياً لأنه لم يحضر ليدافع عنها . وأول علمه بذلك قد يكون عندما يلفى ممتلكاته محجوزاً عليها لمصلحة خصمه !

وكذلك دور الضامن هام جداً وحاسم بالنسبة لمن لا يستطيعون الحصول على إفراج بناء على ضمانهم الشخصى (أى بحكم اقامتهم ومكانتهم فى الجماعة) أو لمن لا يستطيعون دفع الكفالة المفروضة عليهم . وعندئذ يضمن الكافل مثول المتهم أمام المحكمة ، ويغرم الكفالة إذا تخلف المتهم عن الحضور . وهو ليس ملزماً بكفالة أى « عميل » . ومن لا يستطيعون الحصول على خدمات ضامن عليهم البقاء فى الحبس (الحجز) انتظاراً للمحاكمة . وفرصتهم فى الفوز بالبراءة أقل من غيرهم ، لأنهم ليسوا مطلقى السراح لامكان إعداد دفاعهم قبل موعد المحاكمة ، وربما أقروا بأنهم مذنبون ، فذلك أفضل لهم من انتظار المحاكمة مدة أطول من العقوبة المحتملة ، يضاف إلى هذا أن رسوم الضامن المعتادة وهى ١٠ ٪ لا يمكن استردادها إذا لم يعدّ المتهم لحضور المحاكمة ، فى حين أن الشخص الذى يدفع كفالته بنفسه يغرم بما هو أقل من ذلك بكثير . فالنشاط الخاص يؤثر على كل من الاجراءات المدنية والجنائية ، والنتيجة تمييزية ، لأن من يعانون من هذه الإجراءات هم أساساً الأشخاص ذوو المكانة الوضيعة . واعترافاً بهذه المظالم قدمت مشروعات من جانب الحكومة والمؤسسات للاهتمام بمشكلة المتهم الذى لا يمكنه ضمان نفسه من موارده الخاصة . وأكبر وأنجح مشروع فى هذا المجال يديره معهد فيرا للعدالة فى نيويورك . ورفعت فى عدة ولايات دعاوى ضد استغلال نظام الكفالة ، ولكن لم يتم حتى الآن الحصول على حكم بأن هذا النظام غير دستورى .

المحلفون

يستلزم التعديل السادس للدستور أن يكون للمتهم الحق فى مواجهة أى شهود إثبات ضده ، وأن يوفر له العون فى الحصول على شهود الدفاع عنه . وفى جميع القضايا الفيدرالية ، ومعظم القضايا المدنية من حقه أن يصر على أن يحكم فى هذه المواجهة

محلفون . وفى سنة ١٩٦٨ فسرت المحكمة العليا الشرط الوارد فى التعديل السادس بأنه ينطبق على الولايات المتفرقة فى القضايا الجنائية الكبيرة ، وجميع الولايات كانت لديها بعض الاشتراطات للمحاكمة أمام محلفين . وفى النظام الفيدرالى تتكون هيئة المحلفين الصغرى ــ أو محلفى المحاكمة ــ من ١٢ شخصاً (كما كان الشأن فى انجلترا لأكثر من ألف سنة) . وفى الولايات يمكن أن يكون عددهم ستة . وقد قررت المحكمة العليا ــ وكان قرارها مثار كثير من النقد ــ أن محلفى الجنايات فى الولاية ــ على خلاف المحلفين الفيدراليين ــ يمكنهم أن يصدروا قرارهم « بأغلبية أصواتهم » إذا أجاز قانون الولاية ذلك ، وليس باجماع الآراء .

وهناك نمط آخر من المحلفين هم « هيئة المحلفين الكبرى » ، وقد تكون هيئة اتهام أو هيئة تحقيق ، ويمكن أن تتكون من شخص واحد أو يصل عددها إلى ٣٣ شخصاً . وقد يستمر أعضاء الهيئة الكبرى للمحلفين سنتين . وكل الاتهامات الفيدرالية بالانتهاكات الكبرى أو غيرها من « الجرائم المرذولة » (الجنايات) يجب أن تبدأ باتهام يصدر من هيئة كبرى للمحلفين ، كنص التعديل الخامس . (وكانت هناك ٣٦ جريمة فيدرالية كبرى عندما قررت المحكمة العليا فى سنة ١٩٧٢ أن عقوبة الاعدام ــ على نحو ما كانت مطبقة ــ منافية للدستور . وبعد أربع سنوات أيدت تجديد بعض الولايات عقوبة الاعدام . ومن سلطة الكونجرس أن يحدد كم من الانتهاكات الكبرى القديمة ينبغى إعادتها ، وحتى سنة ١٩٨٠ لم يكن الكونجرس قد أحل قوانين جديدة محل القوانين المبطلة . والاتهامات الفيدرالية الأخرى وانتهاكات الولايات تعرض عادة فى الوقت الراهن أمام المحكمة بتقديم بلاغ والحصول على قرار من القاضى بوجود سبب محتمل لحجز المتهم ريثما يحاكم . ولدى ما يقرب من نصف الولايات هيئة محلفين كبرى ، يستخدم معظمها للتحقيق فى المسائل العامة المختلفة أو فى سلوك الموظفين العموميين ، أكبر مما تستخدم للاتهام . وقد تصدر الهيئة تقريراً يتضمن اتهام أشخاص معينين بدون تحديد هذا الاتهام .

ويرجع نظام المحلفين إلى مئات السنين فى القرون الوسطى من التاريخ الانجليزى . وصار جزءاً من نظام القانون العام حوالى سنة ١١٧٢ أثناء حكم هنرى الثانى ، واعترف به « العهد الأعظم » (الماجناكارتا) فى سنة ١٢١٥ . ومنذ ذلك التاريخ استقر معيار الاثنى عشر شخصاً ، وفكرة المحلفين من أنداد المرء ، وتحديد التهمة على يد هيئة محلفين كبرى . وجوهر الفكرة أن المحلفين وسيلة لإدخال الجمهور

فى العملية القضائية . وهكذا يتم « ترشيح أو تصفية أو غربلة » حق الولاية فى محاكمة أى شخص من خلال لجنة من المواطنين يقررون مصير المتهم . وكان هذا فى البداية لا يعنى أكثر من القضاء على سلطة الملك والنبلاء ، وهو ما لم يرد ذكره فى الدستور ، لأنه لا يشير إلا إلى « محلفين غير متحيزين » بأنها هيئة مكونة على الأقل من أشخاص ينتمون إلى خلفية اجتماعية واقتصادية مماثلة لخلفية المتهم . وتختار كل من الهيئة الصغرى والكبرى من المحلفين عادة على يد موظف أو لجنة للمحلفين من بين قوائم الناخبين فى المنطقة . والقائمون بالانتقاء قد يعتمدون على الأصدقاء والأشخاص البارزين فى الجماعة لاقتراح الأسماء ، متجهين فى هذا الى استبعاد الطبقات الاقتصادية الدنيا . وهناك أعمال معينة تستثنى عادة من هذه الخدمة ، مثل الأطباء والمحامين والقساوسة والمعلمين والممرضات ورجال الشرطة . وفى بعض الولايات تعفى أوتوماتيكياً ربة البيت ، أو أى امرأة . وقد يفرض القائمون بالاختيار تحيزاتهم الخاصة . ومن صور التحدى ضد لجنة المحلفين حدث فى دترويت أخيراً أن محلفين صالحين قد استبعدوا لأن شعرهم طويل ، أو يمضغون اللبان ، أو لأن فساتينهن قصيرة . وفى كل قضية يسمح لمحامى الدفاع وممثل الادعاء باعفاء عدد محدد من المحلفين بدون إبداء الأسباب ، وبعدد آخر إذا أثبتوا تحيزهم . ونتيجة هذا أن المحلفين قلما يكونون عينة ممثلة للسكان ، أو مجموعة أنداد المتهم .

ويتعرض اليوم نظام هيئة المحلفين ــ سواء الكبرى أو محلفى المحاكمة ــ للهجوم . فالمحاكمات بالمحلفين فى طريقها للاختفاء ، فضغط الظروف والنقد عملا على نقصهم إلى حوالى ١٠ ٪ من المحاكمات التى تجرى فى هذه البلاد ، ومع ذلك فهى تمثل حوالى ٩٠ ٪ من كل المحاكمات بالمحلفين فى العالم . وهناك كثيرون يقولون إن خدمة العدالة تقتضى إلغاء المحاكمة بالمحلفين تماماً . وقد دل البحث فى سلوك المحلفين على ان أعضاء هذه الهيئات يسيطر عليهم القاضى بوجه عام ، وأنهم ميالون بقوة للاعتقاد بأن المتهم ربما كان مذنباً . وأصبحت كذلك هيئة المحلفين الكبرى موضوع تساؤل ، ولا سيما بعد أن ضم رجال الأعمال وكبار موظفى الحكومة ــ مثل شركتى جنرال موتورز وجون كونالى ــ شكاواهم إلى شكاوى المتهمين بمناهضة الحرب وغيرهم من مثيرى الشغب . وفى سنة ١٩٧٧ أوصت نقابة المحامين بمجموعة من الإصلاحات ، من بينها الحق فى وجود محام ، وفرض قيود صارمة على مدد الحبس عقاباً على الامتناع عن الإجابة ، والحصانة الاجرائية التى تضمن للشاهد أنه لن يقام ضده ادعاء بسبب أى

جريمة يمكن أن تكون لها صلة بشهادته ، حتى ولو انكشفت أدلة أخرى عليها مستقلة عن هذه الشهادة . ولم يصدر الكونجرس هذه الإصلاحات ، ولكنها أنجزت تدريجياً فى بعض الولايات . وثمة ولايات أخرى حلت المشكلة بأن أوقفت العمل بنظام هيئة المحلفين الكبرى .

ومع هذا فإن أفول نظام المحلفين يعد من بعض الوجوه ضربة ضد الديموقراطية . فقد كان ثوار المستعمرات يرون فى هيئة المحلفين الكبرى دفاعاً ضد « محاكم التفتيش » . فإذا أجرت الإصلاح الملائم ، وألغيت « حصانة الاستخدام » أمكن لنظام هيئة المحلفين الكبرى أن يكون ذا فائدة . يضاف إلى هذا أن هذه الهيئة كانت فى كثير من الحالات وسيلة لمنع الفساد فى الحكومة عن طريق سلطاتها فى التحقيق والتحدى . وأخيراً تظل المحاكمة بالمحلفين دفاعاً هاماً ضد التحيز بين صفوف موظفى المحكمة . إن نهاية المحلفين قد تعنى إغلاق طريق آخر لمشاركة الجمهور فى العملية السياسية .

عموميات أخرى

ومجموعات أصحاب المصالح الخاصة ، وكذلك الجمهور العام ، لهما دور فى المحاكم . ذلك أن مجموعات الضغط قد تستخدم المحاكم وسيلة للتأثير على السياسة العامة . وكثيراً ما ترفع دعاوى من جانب أفراد تساندهم مجموعة تساعد فى تحضير القضية وتزويدها بالدعم المالى . وعندما تكون المسألة موضع النزاع هامة ، قد تلجأ المحكمة نفسها إلى الوكالات الخاصة والعامة لتقديم مذكرات عن القانون أو الوقائع (انظر الفصل الثامن) .

وبناء على التعديل السادس الذى يضمن علنية المحاكمة ، يكون من حق الجمهور بأسره أن يسمح له بدخول قاعة المحاكمة ، ولا يحد من هذا إلا عدد أماكن الجلوس . ولا تعقد جلسات مغلقة (سرية) إلا فى حالات نادرة ، طبقاً لحق القاضى فى تقدير مبرراتها ، فى أمور من قبيل ما يتعلق بدعاوى إثبات الأبوة ، أو أسباب الطلاق ، حيث تكون العلنية تهديداً لأطراف القضية . وقد تسمع بعض الأدلة سراً إذا كانت هناك دواع تتعلق بالأمن القومى .

ومشاهدو المحاكمات قد يكونون أصدقاء أو أقارب أطراف القضية ، أو مجرد مهتمين بالمحاكم وما يجرى فيها . وكثير من قاعات المحاكم غاصة بالمتقاعدين الذين يجدون

تسلية فى وجودهم هناك . والصحافة « تغطى » بعض القضايا الروتينية ، أما القضايا المثيرة فتجتذب قطعاناً وأسراباً من المخبرين الصحفيين . وأخيراً قد يوجد فى بعض قاعات المحاكم مراقبون يعملون لخدمة جماعات إصلاح المحاكم ، مثل « مجلس العدالة بالتساوى » فى دترويت ، وهؤلاء يجمعون معلومات عن نوعية العدالة المحلية .

العدالة الجنائية والمدنية : بعض المشكلات السياسية

كان الاهتمام بمشكلة الإنصاف فى المحاكمات الجنائية أكثر من المحاكمات المدنية . فالمحاكمة الجنائية ــ بطبيعتها ــ غير متوازنة ، لأن الولاية بالضرورة مصدر قوة أكبر مما لدى الفرد . والدستور نفسه ينطوى على بعض شروط لضمان المحاكمة المنصفة . وخمسة من بين التعديلات العشرة فى قانون الحقوق متعلقة بالإجراءات القضائية . وأربعة من هذه الخمسة متعلقة بالمحاكمات الجنائية . وكانت هذه الحقوق فى البداية تطبق أساساً فى المحاكم الفيدرالية فحسب ، ولكن فى الثلاثين سنة الأخيرة جعلت المحاكم الفيدرالية تمد تطبيقها بالتدريج إلى الولايات (انظر أيضاً مناقشة الحريات المدنية فى الفصلين الثانى والحادى عشر) .

وعندما كانت رئاسة المحكمة العليا لكبير القضاة إيرل وارين ، كانت هذه المحكمة متحمسة لحماية حقوق المتهمين . والقضايا الهامة المتعلقة بهذا الموضوع والتى تجدها ملخصة فى الجدول رقم ٦ ، كان من أثرها تقوية الحظر الدستورى على العقوبات القاسية وغير المعتادة والاتهام الذاتى غير التطوعى أو اللاإرادى . وكذلك وسعت هذه الأحكام حقوق المتهم فى وجود مستشار قانونى (محام) يدافع عنه ، وفى مواجهة الشهود المعادين له . وكانت أشد هذه القضايا إثارة للخلاف وسوء الفهم قضية « ميراندا ضد أريزونا سنة ١٩٦٦ » ، وهى القضية التى وضعت معايير للاعترافات المقبولة . وبرئاسة كبير القضاة « بيرجر » ، عملت المحكمة على تحديد تأثير بعض أحكام محكمة « وارين » (انظر الجدول رقم ٦) . فمع أنها أيدت حق المتهم فى وجود المحامى فى القضايا الجنائية الخطيرة ، وحق المحاكمة السريعة ، إلا أنها نقضت كثيراً من القيود على الأدلة المقبولة ، وخالفت بذلك إلى حد كبير قرار المحكمة فى قضية ميراندا ، وإن كانت قد أيدت القرار نفسه ! وكذلك جنحت محكمة « بيرجر » إلى تضييق مطالب الصحافة للكشف عن

الجدول ٦ : الأحكام الهامة للمحكمة العليا المتعلقة بالإجراءات القضائية

القضية	التعديل المتعلق بها	الأثـــر
ماب ضد أوهيو (١٩٦١)	الرابع	عدم قبول الدليل المترتب على تفتيش وقبض بلا سبب فى جميع المحاكم
روبنسون ضد كاليفورنيا (١٩٦٢)	الثامن	مد الحظر الدستورى على العقوبات القاسية وغير العادية إلى كل الولايات .
جديون ضد وينرايت (١٩٦٣)	السادس	يجب تقديم محام للمعدمين فى كل القضايا الكبيرة .
مالوى ضد هوجان (١٩٦٤) ومورفى ضد ووترفرنت كوميشن (١٩٦٤)	الخامس	حق عدم الأخذ بادانة الذات (تجريم الذات) تمتد إلى كل الولايات .
اسكوبيدا ضد إللينوى (١٩٦٤)	الخامس والسادس	الاعترافات التى تتم بدون حضور محام لا تقبل .
بوينتر ضد تكساس (١٩٦٥)	السادس	المتهم فى محاكمات الولاية من حقه مواجهة الشهود ضده .
ميراندا ضد أريزونا (١٩٦٦)	الخامس والسادس	وضع معايير للأدلة المقبولة .
واشنطن ضد تكساس (١٩٦٧)	السادس	يجب مد المتهمين بالمساعدة للحصول على شهود لمصلحتهم .
كلوبفيرر ضد كارولينا الشمالية (١٩٦٧)	السادس	يجب ضمان المحاكمة السريعة فى جميع المحاكم .
دنكان ضد لويزيانا (١٩٦٨)	السادس	المحاكمة بالمحلفين تضمن فى جميع الانتهاكات الكبيرة .
بنتون ضد ميريلند (١٩٦٩) *	الخامس	تحريم ازدواج التعرض لخطر الإدانة يمتد إلى جميع الولايات .
هاريس ضد نيويورك (١٩٧١)	الخامس	السماح باستخدام أدلة غير مقبولة لاتهام أو تجريح صدق المتهم .
أرجرسنجر ضد الينوى (١٩٧٢)	السادس	يجب تقديم محام فى القضايا الجنائية التى يمكن أن تؤدى للسجن .

تابع الجدول ٦ :

القضية	التعديل المتعلق بها	الأثـــــر
سترنك ضد الولايات المتحدة (١٩٧٣)	السادس	يجب شطب القضايا إذا رفضت المحاكمة السريعة .
الولايات المتحدة ضد روبنسون (١٩٧٣)	الرابع	السماح بالتفتيشات العامة (بدون أمر قضائى) فى بعض القضايا .
متشيجان ضد موزلى (١٩٧٥)	الخامس والسادس	ابطال ونقص بعض معايير (ميراندا) للأدلة غير المقبولة .
بروور ضد وليامز (١٩٧٧)	الخامس والسادس	التأكيد على الحاجة لاثبات التنازل عن الحق فى وجود محام . تأييد « ميراندا » .
بوردنكرشر ضد هايس (١٩٧٨)	الخامس	تدعيم سلطة المدعى فى المساومة على الدعوى بالسماح بالتهديد باتهام أخطر ان رفضت المساومة .
(١٩٧٩)	الأول والخامس	تقييد حقوق الصحافة عند طلب الكشف عن المصادر فى الإجراءات الجنائية .
زورشر ضد ستانفورد اليومية (١٩٧٨)	الأول والخامس	تقييد حقوق الصحافة عند طلب الكشف عن المصادر فى الإجراءات الجنائية .
صحف رتشموند ضد فرجينيا (١٩٨٠)	الأول والخامس	الحق الدستورى للصحافة والجمهور فى حضور المحاكمات الجنائية .

* هذا القرار والقرارات السابقة هى التى أصدرتها المحكمة برئاسة « وارين » .

المصادر فى الإجراءات الجنائية . وما بقى لم يمس على يد محكمة بيرجر هو مد مقتضيات قانون الحقوق الملزمة لتشمل محاكم الولايات المتفرقة . ولكنه أضعف تحريم التفتيش والحجز بلا سبب واتهام الذات اللاإرادى . وفى نظر الكثيرين أن استبعاد أو استثناء الأدلة المثبتة للجريمة يناقض ــ فيما يبدو ــ طابع الإذعان للوقائع فى المحاكمة . ثم إنه من المهم للدرجة القصوى أن نفهم أن الحماية الوحيدة للبرىء وللأغلبية هى ضمان الحقوق الاجرائية حتى للمذنب . فالتكتيكات غير المنصفة من جانب المدعى والشرطة لا يمكن القضاء عليها إلا فى قدر صغير من الادعاءات ، ولاسيما على المستوى الفيدرالى .

وحقــوق المجـرمـين لا تنتهـك عادة عمـداً وعن استهـانـة ، وإن كانت هنـاك استثناءات ، وأكداس القضايا وعجز التسهيلات والتجهيزات يزيد المشكلة استفحالاً . ومع هذا فهناك تحيز كبير على امتداد نظام العدالة ابتداء من الشجار المميت إلى سيارة الشرطة وراء بعض المجموعات ، سواء كان التحيز على أساس لون البشرة ، أو اللغة ، أو الرأى . وممارسة « المساومة على الادعاء » التى بمقتضاها يعترف المتهم بأنه مذنب فى مقابل تخفيض الاتهامات بطريقة ما ، تزيد من وطأة هذا التحيز . وقد تمخض تكدس القضايا الذى يثقل كاهل كفاءة المحاكم عن هذا الالتجاء إلى المساومة بدلاً من المحاكمة لحسم القضايا ، وهو إجراء اعترفت بقانونيته عدة أحكام من المحكمة العليا (مثل مكمان ضد برادى وباركر) . ويكسب المذنب فى هذه العملية لأن عقوبته عندئذ تكون أقل شدة مما كان ينبغى أن تكون . أما من يضارون بها فهم الأبرياء الحقيقيون ــ سواء فى ذلك من يقر بأنه مذنب خوفاً أو يأساً ، كما تضار به الجماعة التى سرعان ما يعود إليها المجرم بعد سجن قصير الأمد (وربما ترتبت على ذلك أعمال انتقام يقوم بها من يعتقدون أنهم سجنوا ظلماً) . ومن المفارقات الداعية للسخرية أن الدوائر القضائية التى لا توجد بها « المساومة على الادعاء » ، أو ألغيت منها ــ إلبازو ، وتكساس ، وألاسكا ــ يبدو أنها تصرف أمور أكداس قضاياها بنفس الكفاءة ، أو بفاعلية أكثر . وقد يكون هذا الأمر المثير كله لا ضرورة له .

وهنـاك حلول حتى بدون إلغاء المساومة على الإدعاء . فنصف القضايا الجنائية جرائم بدون ضحـايا أو مجنى عليهم ، كالسكـر والـدعـارة وسـوء استخدام العقاقير والمخدرات ، والقمار ، والشذوذ الجنسى وما إلى ذلك . وهذه القضايا يخفف عدم نظرها فى المحـاكم الضغط على المحـاكم والشرطـة معـاً . ويمكن تعيين مزيد من القضـاة والمحاكم . ويمكن جعل النظام العقابى تأهيلياً حقاً بدلاً من الجمع بين الثأر والتأهيل ، مع احتمال الفشل فى كليهما . والمشكلات الاجتماعية التى تساعد على حدوث الجريمة يبدو أنها تتزايد بدلاً من النقصان ، ولذا يجب التصدى لها .

وتجـرى تغييرات ؛ فولايات كثـيرة مثلاً ، من بينها « مين » شطبت من سجلاتها جريمة السكر العلنى . كما أن التوسع فى الحرية الجنسية قضى على كثير من المخالفات . وفى غضون الستينات حدث تحسن كبير فى نظام العدالة الجنائية . إلا أن مقاومة التغيير لاتزال قائمة ، ففى بداية الثمانينات كان واضحاً أن التيار يتجه نحو التشدد فى التصدى للجريمة . وجوانب كبيرة من المجتمع تقول أن مجموعة معينة من الأخلاقيات لابد أن

تفرض عن طريق التشريعات الجنائية ، وأن القضاة كسالى ، وينبغى أن يعملوا بمزيد من الجدّية . وأن النظام العقابى مفرط التساهل ، وأن المجتمع غير مسئول عن الجريمة . ومن سخرية الأوضاع ، أن تجدد التركيز على تعقب الجرائم « التى لا ضحايا لها » قد يؤثر عكسياً على تعقب الجرائم الكبيرة الخطيرة . والتركيز على معتادى الإجرام الخطرين ــ « المجرمين المحترفين » ــ تدل تقارير برنامج « إدارة المساعدة على فرض القانون » على أنه يتيح نقصاناً هاماً وسريعاً فى معدلات الجريمة . وانتشار مصادر المخالفات الصغرى أو التى لا ضحايا لها يمكن أن يعرقل مثل هذه البرامج .

وتبدو مظاهر تكافؤ الضدين فى الجهد الفيدرالى لإصلاح القانون الجنائى وتحديثه . فالتشريع المعروف باسم « تجميع قوانين العدالة الجنائية » ، و« قرار المراجعة والاصلاح » أوس ١٤٣٧ أقره مجلس الشيوخ فى ١٩٨٠ بعد عشر سنوات ، ولكن لم يمكن حصوله على موافقة مجلس النواب . ونقاده يهاجمونه من اليسار واليمين ، لأنه فى نظر فريق منهما شديد الرخاوة ، وفى نظر الفريق الآخر مفرط الصرامة . وأشد مضامينه إثارة للاختلاف فى الرأى ، وهو إجراء منقح ومتماثل للأحكام ومدد العقوبة ، معترف بأنه ضرورى حينما تتعرض المدد التى يحكم بها القضاة عن نفس الجريمة للتفاوت الهائل ، وبدون سبب يبرر ذلك . ولكن الكثيرين يخشون فى الوقت نفسه ضياع المرونة القضائية .

ومن وسط هذه المناقشات والمناظرات الفيدرالية ، وما يماثلها فى ولايات كثيرة ، تبرز مدرسة فكرية لعل أفضل وصف لها أنها مدرسة « الاصلاح الفكرى الرصين » ، التى تضم كثيرين من التقليديين ، سواء من المحافظين أو الليبراليين . ومن أهم معتقداتها أن التحسينات التى تم كسبها بمشقة فى عدالة المحاكمات الجنائية ينبغى المحافظة عليها . وفى الوقت نفسه ، نجد الاهتمام بحقوق المتهمين إلى حد استبعاد الاهتمام بالعقاب الفعال وبمنع الجريمة ، وبالتعويض المجزى للضحية ، اتجاهاً مقضياً عليه بالخذلان . ولذا نرى اهتماماً متزايداً بتحسين معايير العدالة لصالح الجماعة . ومعنى هذا أنه : أولاً : يجب بذل جهود لضمان أن « المذنبين » مقترفى الجرائم سيتم الكشف عنهم والحكم عليهم بسرعة ، وبالتأكيد ، وبالعدل أيضاً . ثانياً : أن التجريب فى الأحكام يجب تشجيعه . ففى كاليفورنيا ومتشيجان وفلوريدا ونيويورك مثلاً أمر القضاة بتشغيل المتهمين فى المستشفيات والمدارس وغيرها من الوكالات العامة . وتوجد ولايات كثيرة بها نصوص لتعويض ضحايا الجرائم العنيفة ، التى يمكن أن تتسع لإسهام الجانى

فى تحمله . وفى أنحاء العالم بلدان لديها خبرة مستفيضة بالتعويض وخدمة الجماعة . فبريطانيا العظمى مثلاً غيرت قوانينها العقابية لكى تسمح بمثل هذه الأحكام طبقاً لما يراه القاضى . وفى نيوزيلندا نظام هام جداً للتعويض ، تدعمه الدولة والجانى . وعندما لا تفلح هذه الأفكار (أى عندما تكون الجريمة المقترفة خطيرة أوعنيفة والجانى مجرماً معتاد الإجرام) ، فلابد من دعم أحكام عقابية أشد لحماية الجماعة . وهكذا يمكن حفظ التوازن بين حقوق المتهم وبين الجماعة ، بين البرىء والمذنب .

وتحتاج المحاكمات المدنية أيضاً إلى إصلاح . وقد حدثت تحسينات عظيمة فى هذا المجال منذ العهد الذى كان يقضى فيه بالسجن على المدين . ولكن الخرافة مازالت سائدة ، على زعم أن المحاكمات المدنية مباراة بين أطراف شخصين فحسب ، وأن الولاية ينبغى ألا تشغل نفسها بالمساعدة فيها ، برغم حقائق النظام القانونى التى تحابى المحظوظين بوضوح . ففى أمور من قبيل العلاقات بين المالك والمستأجر ، أو بين الدائن والمدين ، المتعلقة بالفقراء والأقليات وغير المتعلمين ، تقل فرص الضعفاء أمام الثروة ، وما تمثله من قوى متكتلة عليهم مواجهتها . وفى الأمور ذات الاهتمام العام قد تضار الجماعة كلها أيضاً (مثل حالة مقاومة بلدة فى غرب فرجينيا لعملية سلب منجم) فيما لم تتح المساعدة القانونية ، وظلت القوانين على ما هى عليه ، تكون الولاية قد منحت ثقلها كله لجانب من الجماعة ضد الجانب الآخر .

وقد اتخذت خطوات مترنحة صوب الإصلاح ، إلا أن بعض الولايات مازالت تترك التصرف للوكالات الخاصة ، وهناك ولايات أخرى لا تساعد إلا فى أنماط قليلة من القضايا ، ولمصلحة أشد المعوزين فاقة فحسب . وقد هوجم مبدأ إمداد الفقراء بمحامين عامين على مستوى الولاية والمستوى الفيدرالى معاً ، ولاسيما عندما يفوز هؤلاء بانتصارات سياسية فى المحكمة تنقض تصرفاً حكومياً أوقانونياً . وتبذل ضغوط قوية لتقييد العون القانونى العام فى الأمور عديمة الضرر نسبياً مثل الائتمان أو الطلاق . وقد تعرقلت جهود المؤسسات القانونية العامة (وهى فكرة أثمرتها على الخصوص أعمال رالف نادر إلى حد ما) بسبب قيود « إدارة الدخل الداخلى » على إعفائها الضريبى ، وإلى حد ما بتقليل الاهتمام العام والمهنى بهذه الجهود .

ومن سخرية الأوضاع أن الكثير من هذه البرامج نفسها أسهمت فى معضلة العدالة بأمريكا . فعلى امتداد التاريخ الأمريكى كان هناك اتجاه إلى وضع آمال كبيرة ، بل يقول البعض أنها آمال أكثر مما ينبغى ، فى القانون والعملية القانونية كحل للأمراض

الاجتماعية . والنتيجة أن كل مجال من مجالات الحياة تقريباً يبدو أنه يرسف فى قيود وتنظيمات قانونية ، بحيث يكاد يستحيل عليك أن تعبر الشارع بدون وجود محام إلى جوارك كى يمدك بنصحه ومشورته . وقد سمى أحد النقاد هذه المشكلة « التلوث القانونى » . وقد اقترن تيار متصاعد من السخط العام على المحاكم بالتوسع فى الدور القضائى إلى حد التدخل فى أمور من قبيل مطالبة الأطفال لآبائهم بتعويضات عن عدم منحهم الرعاية الكافية أثناء فترة الطفولة ، أو رغبة لاعبى البيسبول الذين يريدون تغيير فريقهم . ولكن هذا الجمهور نفسه لم يزل يدفع إلى المحاكم مزيداً من القضايا ، مطالباً بكم متزايد من الخدمات . إن حل مشكلة المظالم المدنية ــ والجنائية ــ يجب إذن أن يناط ــ إلى حد ما ــ بإجماع جديد على حدود المحاكم والقانون ، إلى جانب التحسينات المختلفة والاصلاحات ، والكيانات البديلة التى نوقشت آنفاً . ولن يكون الجهد لتحقيق ذلك سهلاً ، ولكنه هام وحاسم إذا أريد لعدم المساواة أن يتناقص وللديموقراطية أن تزداد فى أمريكا .

مطالعات مقترحة

Henry J. Abraham. *The Judicial Process.* 4th ed. New York: Oxford University Press, 1979.* A good introduction, with a substantial bibliography.

______ . *Justices and Presidents.* Baltimore: Penguin, 1974.*

Theodore L. Becker and Vernon G. Murray, eds. *Government Lawlessless in America.* New York: Oxford University Press, 1971.* The impact of government disregard for law on the political process.

Tom Bethell. "Criminals Belong in Jail." *Washington Monthly,* January 1976.

Lief H. Carter. *Reason in Law.* Boston: Little, Brown, 1979.

Paul Chevigny. *Police Power.* Garden City, N.Y.: Anchor, 1969.* Police abuse and its control.

Anthony D'Amato and Robert M. O'Neill. *The Judiciary and Vietnam.* New York: St. Martin's Press, 1972.* Efforts to influence the war policy through the courts.

Richard E. Ellis. *The Jeffersonian Crisis: Courts and Politics in the Young Republic.* New York: Oxford University Press, 1971. The politics of court reform and the origin of the elected judiciary.

Robert M. Fogelson. *Big-City Police.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.

Lawrence M. Friedman. *A History of American Law.* New York: Simon & Schuster, 1973.* A detailed study of all aspects from colonial times to the present.

Henry Robert Glick. *Supreme Courts in State Politics: An Investigation of The Judicial Role*. New York: Basic Books, 1971.

Richard Harris. "Crime in New York." *The New Yorker*, September 26, 1977.

______ . "The Fifth Amendment." *The New Yorker*, April 5, 12, and 19, 1976.

______ . "Trial by Jury." *The New Yorker*, December 16, 1972.

Morton Hunt. *The Mugging*. New York: Atheneum, 1972.* The criminal justice system in a single case study.

Herbert Jacob. *Justice in America: Courts, Lawyers and the Judicial Process*. 3rd ed. Boston: Little, Brown, 1977.* Widely used introductory text.

E. J. Kahn, Jr. "Be Just and Fear Not." *The New Yorker*, February 6, 1971.

James R. Klonoski and Robert I. Mendelsohn, eds. *The Politics of Local Justice*. Boston: Little, Brown, 1970.*

Robert Lefcourt, ed. *Law Against the People*. New York: Vintage, 1971.* A radical view of law in America.

Leonard W. Levy. *Against the Law: The Nixon Court and Criminal Justice*. New York: Harper & Row, 1974.*

Anthony Lewis. *Gideon's Trumpet*. New York: Vintage: 1964. The story of the right to legal counsel in criminal trials, presented in 1980 as a major TV drama.

Norval Morris and Gordon Hawkins. *The Honest Politician's Guide to Crime Control*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.*

Albert J. Reiss, Jr. *The Police and the Public*. New Haven: Yale University Press, 1971.*

Charles Rembar. *The Law of the Land: The Evolution of Our Legal System*. New York: Simon & Schuster, 1980.

Thomas A. Repetto. *The Blue Parade*. New York: Free Press, 1978.

Anne Strick. *Injustice for All*. Baltimore: Penguin, 1978.*

Charles Silberman. *Criminal Violence, Criminal Justice*. New York: Random House, 1979.*

Jerome Skolnick. *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Wiley, 1967.*

Samuel E. Walker. *Popular Justice: A History of American Criminal Law*. New York: Oxford University Press.

Stephen L. Wasby. *The Supreme Court in the Federal Judicial System*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1978.*

Robert Paul Wolff. *The Rule of Law*. New York: Simon & Schuster, 1971.* A collection of provocative philosophical essays.

*Available in paperback.

٨

مجموعات أصحاب المصالح

النظام تحت الضغط

مع زيادة الرفاهة يشعر كل الناس ـ إن عاجلًا أو آجلًا ـ أن لديهم شيئًا ما يجب أن يحموه

جون كنيث جلبريت

ما من شيء يثير الحماسة الخلقية أكثر من العثور على أسباب لعدم دفع الضرائب

دانيل بورستن

منذ أيام أليكسى دى توكفيل « وأمريكا معروفة بأنها أمة من المتضامّين » . فالأمريكيون العاديون ميالون إلى تكوين جمعيات أو روابط لكل غرض يتصوره العقل تقريباً ، والولايات المتحدة الأمريكية بها كل ما يمكن تصوره من الاهتمامات والمصالح . وهذه الروابط تساعد فى ربط الأفراد فى هذا المجتمع فى شبكة من الارتباطات الوثيقة . وعندما يتخذ نشاط المجموعة صبغة سياسية ، فإنه يربط الناس بالنظام السياسى أيضاً . فهذه الأمة إذن ليست مكونة من كتلة كبيرة من الأفراد الذين يعملون سياسياً منفردين فحسب ، بل هى مكونة أيضاً من مجموعات أصحاب المصالح التى تربط المواطن بالنظام وتغير شكل السياسة من وجوه هامة .

تعريف مجموعات أصحاب المصالح

مجموعات أصحاب المصالح هى جمعيات من الأفراد تكوّنت على أساس مشترك ما . وثمة نوعان عامان من المجموعات : فالجمعيات الأولية أشدها رسوخاً من حيث القواعد ، لقيامها على مميزات المولد أو الخلفية العائلية ، مثل الجنس ، والدين والأقليم ، والسمات العنصرية أو السلالية ، التى لا يمكن فى العادة تغييرها . وهذه المجموعات غير منظمة فى الغالب ، وكثير منها لا يرجح أن يصير أساساً لأى تنظيم فى المستقبل (كالشقر ، وأبناء الغرب) . ومع هذا ائتلفت أخيراً بعض هذه المجموعات (ولاسيما السود ، والأمريكيون من أصل أسبانى ، والنساء) للتأثير على الحياة

السياسية . وفضلاً عن هذا ، فحتى المجموعات الأولية غير المنظمة تتجه إلى التأثير على إدراك أعضائها لمصالحهم السياسية .

وأهم من هذا للعملية السياسية « الجمعيات الثانوية » الاختيارية أو التطوعية ، وهى مجموعات منظمة ينضم إليها الفرد باختياره (وقد يكون هذا الاختيار محدوداً ، مثل العضوية فى نقابة معينة كشرط للاشتغال ببعض المهن أو الحرف) . وبعض هذه المجموعات قد يرجع سبب تكوينها أساساً لأغراض سياسية ، من قبيل « حلف كلامشلّ » الذى تشكل لمعارضة محطات توليد الكهرباء النووية فى « نيوإنجلند » أو جماعات « الحق فى الحياة » ، التى تسعى لتعديل الدستور لمنع الإجهاض . وقد تلجأ جمعيات أخرى للعمل السياسى للحصول على أهداف تنظيمية ، على نحو ما تصنعه نقابات العمل واتحادات رجال الأعمال التى تدعم مرشحين سياسيين لحماية أغراضهم الاقتصادية الأساسية . وتسمى مجموعات أصحاب المصالح ذات النشاط السياسى أيضاً « مجموعات الضغط » .

وقد تكون مجموعات أصحاب المصالح خاصة تماماً ، مثل الرابطة الطبية الأمريكية ، والقضية العامة ، والتنظيم القومى للنساء ، أو ما إلى ذلك . ويمكن أيضاً أن تكون هذه المجموعات من أصحاب المصالح عامة تماماً ، فبعض قطاعات الحكومة مثلا تكون مصالح ضاغطة على قطاعات أخرى . فمكاتب طرق الولاية العلوية ، والمؤتمر القومى للمدن ، والبنتاجون ، لديها جميعاً أسباب للتأثير على أعضاء الكونجرس . وبعض المجموعات قائمة على العضويتين الخاصة والعامة معاً ، فمصالح الطرق العلوية تضم تحت جناحها الشركات الخاصة والوكالات المحلية والفيدرالية ووكالات الولايات المتفرقة التى تشترك فى الرأى . و« الهيئة الثلاثية » الشهيرة التى يمولها روكفلر تستخدم مكاناً لاجتماع مديرى الأعمال (التجارية والصناعية) ، والأكاديميين ، وغيرهم من المهنيين والشخصيات السياسية . وأيا كان مظهر هذه المصالح ، فكلها تقريباً مضطرة لدخول الساحة السياسية ، سعياً وراء تحقيق أهدافها بكسب تنازلات من قسم ما من أقسام النظام . وليست كل المجموعات ناشطة كل الوقت ، إلا أن بعضها قادر على النشاط الفعال لبلوغ غاياتها بدون وسائل سياسية أحياناً .

ومجموعات أصحاب المصالح تتيح للناس تركيز مواردهم على غرض مشترك يرونه من الأهمية بحيث يوظفون شيئاً من طاقتهم وجزءاً من ثروتهم لتعزيزه . ونظرية مجموعات

المصالح السياسية قائمة على افتراض أن المصالح التى يدعمها التنظيم أجدر بالنجاح من غيرها . والراجح أن النجاح يعتمد على التنظيم الفعال ، ونوع الموارد المتاحة للمجموعة ، والاستخدام الكفء لهذه الموارد فى المواضع الصحيحة الصائبة .

وعلى فرض أن هذه النظرية تصدق على السياسة الأمريكية ، تُطرح أسئلة معينة . فإن كانت أنجح المصالح هى المنظمة ، فلابد أن نسأل أولاً : ما هى المصالح التى تتمتع بهذه السمة ؟ ومن المنتمى إلى مجموعات هذه المصالح ، ومن يتزعمها ، وكيف يتنافس المنضمون إليها على الموارد والعضوية ؟ والأمر الثانى : أننا يجب أن نفحص التقنيات المتاحة لمجموعات أصحاب المصالح كى تؤثر على النظام السياسى ، ونحدد أى هذه المجموعات أقدر على استخدامها بنجاح . وأخيراً تثير نتائج هذه النقاط من البحث مزيداً من الأسئلة عن علاقة قوة المجموعة بالسياسة الديمقراطية .

من ينضم ؟

وعضوية ذوى المصالح منتشرة فى أمريكا ، ولاسيما بالقياس إلى بعض الأمم الغربية الأخرى . فثلثا الأمريكيين تقريباً ينتمون إلى مجموعة منها على الأقل ، فى مقابل حوالى نصف سكان انجلترا وألمانيا ، وأقل من ثلث الإيطاليين ، وربع جميع المكسيكيين . فمظهرنا هذا يدعو للاحترام ، وإن كان يبدو من ناحية أخرى مختلفاً بعض الشىء : فثلث عدد السكان ليس ممثلاً فى أى مجموعة منظمة إطلاقاً . وعندما نحلل المجموع الإجمالى ، تظهر لنا حقائق أدعى للقلق . فالرجال أرجح كثيراً من النساء فى عضوية أى مجموعة . والمهنة والدخل والتعليم والسن تسبب أيضاً تفاوتاً كبيراً فى معدل العضوية . وتزداد العضوية مع التقدم فى السن ، ولعل السبب أن الأشخاص الأكبر سناً لهم مزيد من الأدوار ، فى العمل ، والوالدية ، والزواج ، الأمر الذى تزداد معه مصالحهم الشخصية التى تتمشى مع هذه الأدوار ، والتى تستطيع المجموعات المختلفة تحسينها . والزيادة فى المكانة بسبب المهنة ، والدخل والتعليم تزيد من دور الشخص فى تنظيم المجموعة .

وببساطة ، يمكن القول أن عضوية المجموعات مرتبطة بالطبقة . وأبناء الطبقتين العليا والوسطى ميالون بصفة خاصة للانضمام إلى المجموعات . وهذا الاتجاه يسرى على جميع المجتمعات ، بما فيها الولايات المتحدة . فالعضوية فى هذه البلاد (أمريكا) يرتفع

معدلها بشكل باهر مع ازدياد التعليم ، من نحو نصف من يتركون المدرسة الابتدائية إلى أكثر من ثلاثة أرباع من أتيحت لهم خبرات تعليمية بعد الدراسة الثانوية . والعلاقة نفسها تنطبق على الدخل ومكانة العمل ، بمعنى أن المدرس أدعى للانضمام إلى مجموعة ذوى المصالح من الحاجب أو البواب ، وأن الحاجب أو البواب الطيب الأجر أدعى للانضمام إليها من الحاجب أو البواب الهزيل الأجر . وكذلك تتناسب العضوية فى أكثر من مجموعة مع الوضع الطبقى والاجتماعى .

والانحياز الطبقى القوى ، كما يتمثل فى مجموعات ذوى المصالح ذات الدافع السياسى ، أقل ظهوراً منه فى مجتمعات غربية أخرى . ومع هذا يظل صحيحاً أن أبناء الطبقات الأدنى ، والنساء ، والشباب ، والأقليات ، يكونون ـ على الأرجح ـ مجرد مشاركين هامشيين فى السياسة المنظمة . يضاف إلى هذا أن كثيرين من هؤلاء الناس على حافة السياسة الانتخابية ، فباستثناء النساء نجد معظمهم من غير الحريصين على الإدلاء بأصواتهم فى معظم الأحيان . ومن ثم فإن تأثيرهم ضئيل ، واحتياجاتهم لا تجتذب كثيراً من الانتباه ما لم يمارسوا الشغب ، أو أى وسيلة أخرى تعيرهم الاهتمام .

وتوجد داخل مجموعات ذوى المصالح تحيزات طبقية إضافية . فالزعامة الفعالة تسند عادة إلى قطاع صغير من المجموع كله ، وتختار من القطاع المحظوظ فى هذه المجموعة المعينة . ومجموعات ذوى المصالح المنظمة على أساس ديمقراطى قليلة جداً . والمجموعات القائمة على هذا الأساس فى تكوينها ـ مثل نقابة عمال الطباعة فى صحف نيويورك ـ أفردت جهوداً لدراستها بقصد تحديد كيف يحدث هذا ، ولماذا لا يحدث فى معظم المواقع الأخرى . وكثيرون من النقاد وعلماء السياسة مالوا إلى التفسير الذى قدمه عالم اجتماع إيطالى ، هو روبرتو ميشلز . فكتابه « القانون الحديدى للأوليجاركية » يقول أن كل المجموعات ، بصرف النظر عن حجمها وغرضها ، تنتهى إلى أن تسيطر عليها نخبة صغيرة قد تكون حميدة أو خبيثة . فإن صح هذا التفسير (وهو بالتأكيد وصف صحيح لمعظم المجموعات الأمريكية) فسياسة أى مجموعة إنما هى انعكاس أوضح لاحتياجات صفوتها القيادية أكثر مما تعكس احتياجات أعضائها بصفة عامة . وهذا من شأنه أن يكثف تأثير التمثيل غير المنصف لكل المصالح فى المجموعات المنظمة .

ولكى نضع الأمور وضعاً صحيحاً ، نقول إن معظم منظمات الولايات المتحدة ـ وهو أكثر جداً من الأغلبية البسيطة ـ معنية بتعضيد مطالب الأقليات القوية ، ولاسيما المصالح الاقتصادية المهيمنة . بل إن نسبة أكبر من بين هؤلاء أصحاب التأثير على

التشريع من ذوى المصـالـح الاقتصادية الراسخة . فكان « أصحاب » أمريكا ــ أى أولئك المسيطرين على التجارة والصناعة وإنتاج المواد الأولية ــ هم أصحاب الأرجحية الساحقة فى الصراع من أجل النفوذ .

ثم إن هنـاك عاملاً آخر يسد الطريق على فاعلية التمثيل فى هذه المجموعات . فالانضمام لمجموعة قد لا يعنى تأييد نشاطها السياسى ، فعضوية نقابة ما مثلاً قد تكون مجرد شرط يؤهل لممارسة مهنة ، وقد لا يدل على أى موافقة أساسية سياسية لزعامتها . وكثـيرون لا يتنبهـون إلى الجانب السياسى لحياة المجموعة . وينضم فريق من الناس لمجموعة ما عندما لا تكون سياسية فى جوهرها ، ويفوتهم أن يلحظوا تغيراً حدث لها بعد ذلك ، أو قد ينضمون لعضوية منظمة خدمات ولا يلقون بالهم إلى أوضاعها السياسية ، التى قد لا تكون معلنة باستفاضة . والمزايا الاجتماعية التى تجتذب عضوية مجموعات معينة قد تقود البعض إلى الانضمام فعلاً مع أنهم لا يقرون أهداف المجموعة الرئيسية . ومن ثم نجد الأعضاء الذين كانوا من أوائل المنضمين إلى « نادى سيرا » ــ الذى كان خامداً سياسياً ذات يوم ــ وإلى رابطة سائقى السيارات الأمريكيين ، وإلى الرابطة الطبية الأمريكية ، يضفون ثقلاً على آراء هذه المجموعات فى البيئة والنقل والدعاية الصحية ، وفى العمل السياسى ، سواء دروا بذلك أم لا ، وأياً كان رأيهم .

والاستثناءات من هذه القاعدة العامة هى المجموعات الفردية الهدف والسياسية الخالصة ، مثل « القضية العامة » و « جمعية جون بيرش » و « المؤتمر السياسى القومى للنسـاء » ، و « لوبى » الشعب . فهذه المجموعات قائمة لتمارس الضغط على النظام السياسى تأييداً لسياسات معينة (قد يؤيدها جميع الأعضاء أو لا يؤيدونها بالكامل) . أو للاعراب عن السخط العام على « الحالة الراهنة » من نقطة ما على المنظور السياسى . والمجمـوعـات المعنية بالسياسات ودعمها تشكل قسماً من النظام السياسى السوى ، ولكنهـا فى أسلوب عملها تجنح إلى التغيرات الجذرية . والجماعات المتطرفة تقع خارج نطاق السياسـة الـراسخة أو المستقرة ، لأن وجهة نظرهم أن النظام الراهن سيىء فى جوهره ، وقد تجد هذه الجماعات سروراً شاذاً من فشلها فى تحقيق أهدافها ، لأن ذلك ينهض دليلاً لديها على أنها على حق .

والخلاصة ، أن المجموعة الضاغطة أبعد ما تكون عن إتاحة قنوات للعمل العام لنصرة آرائها ، بل هى أساساً أدوات فى يد صفوة الحياة الاجتماعية الأمريكية ، وتقوى النفوذ ــ أياً كان ــ الذى يمكن أن يتحقق لهذه الصفوة كأفراد . فهؤلاء الصفوة حينما

يتولون زعامات مجموعات يكتسبون مصادر قوة الآخرين ــ من حيث الأعداد والمال والوقت ــ ليستخدموها لأغراضهم الخاصة ، واعين بذلك أو بلا وعى .

وقد ظهر منذ أواخر الستينات حتى منتصف السبعينات ، اتجاه مضاد فى نمو المنظمات ، يمثل ــ وللمرة الأولى ــ عمال الزراعة المهاجرين ، والمنتفعين بالانعاش ، والمستأجرين ، وفقراء المستهلكين ، والآباء العنصريين فى المدارس ، وما إلى هؤلاء . وقد أضافت هذه المجموعات بعداً جديداً إلى عالم سياسة مجموعة أصحاب المصالح ، بما انجذب من أناس جدد إلى الساحة السياسية بعد أن كانوا بعيدين عنها فى الماضى . ولكن كثيرين منهم صادفتهم مصاعب ، وليسوا محصنين ضد نفوذ الصفوة . فالمحرومون فى المجتمع الأمريكى مازالوا يقاومون التنظيم ، وذلك أحياناً بسبب الخوف ، كما فى حالة المهاجرين غير الشرعيين . والمجموعات العنصرية التى لم تكن نشيطة (ويتفاوت حجمها من السكان بين الأسبان الأصل الذين يقترب عددهم من عدد السود الأمريكيين ، وبين الأمريكيين « فى كيب فيرد » الذين يبلغ مجموعهم ثلاثمائة ألف) ولم تزل هذه المجموعات تعانى من شقاقات داخلية ، ومن الشك فى الطبيعة العنصرية للجماعة نفسها . ومجموعات التيار الأساسى قد تحاول امتصاص المجموعات الحديثة التنظيم متى قامت المجموعات الجديدة بعمليات التجنيد المرهقة ، كما فعل « سائقو الشاحنات » بفظاظة فى الصراع مع العمال المهاجرين الذين نظم جماعتهم فى البداية سيزار شافيز ــ وزعامة المجموعات الجديدة قد تتحول إلى التسلط والاستبداد . وفى هذه العملية تصل إلى السلطة صفوة جديدة ذات عقلية غير ديمقراطية على أساس قوة ناخبيها وأنصارها الذين يظلون خارج دائرة الدفء ، أى محرومين من مزايا المجموعة . وبرغم هذه المخاطر فإن اتساع مجال انتشار مجموعات الضغط ، وأياً كان النجاح الذى يمكن أن تحققه المجموعات الجديدة فى تلبية احتياجات أعضائها ، فهى تقوى السياسة الديمقراطية فى عصر النفوذ .

أدوات النفوذ

لابد لممارسة النفوذ السياسى ، من أن تحشد مجموعة ذوى المصالح واحداً أو أكثر من الأنواع الأساسية للمصادر : القوة المالية ، والقوة العددية ، والمعرفة . فالمجموعات الأكثر ثراءً تستطيع بالطبع أن تعتمد بكل ثقلها على النوع الأول . فالسياسة

الأمريكية ــ حتى فى حالتها بعد الإصلاح ــ لم تزل تتيح مجالاً كبيراً لاستعراض العضلات المالية . واستخدام المال للرشوة لم يزل موجوداً ، كما ذكرتنا بذلك فضيحة « أبسكام » وغيرها فى أنحاء البلاد فى ربيع ١٩٨٠ . وليست كل أمثلة هذا النفوذ غير المشروع تنكشف وتنال العقاب . وحتى إذا انكشفت ، فقد لا يتسنى إلغاء السياسات المعينة التى اشترتها الرشوة . وإغراء سلوك الطريق المباشر جداً نحو « المطلوب » لم يزل قوياً جداً . والحاجة ماسة إلى مزيد من الإصلاح قبل أن تمحى وصمة الرشوة وتبعد عن السمعة الأمريكية .

والأقل ثراء عليهم أن يلجأوا إلى قوائم العضوية لكى ينجحوا . فمجموعة المستهلكين قد لا يتسنى لها أن تجارى الماليين المتحدين ولكنها تستطيع الانتصار بالتنظيم المتماسك الذى يضم أعداداً كبيرة من الأصوات وجموع القادرين على العمل فى المعارك الانتخابية . فالجمعيات ذات العضوية الجماهيرية لها بعض المزايا وقت النضال ضد المصالح الصغيرة الثرية ، على الأقل حيث تجدى الأصوات الانتخابية ، بشرط أن تكون الزعامة قادرة على استغلال هذا المصدر للقوة .

ومجموعات الضغط من النوعين يمكن أن تقدم عوناً تنظيمياً ومعرفة خاصة إلى موظفى الحكومة فى مجالاتهم الخاصة . فمعظم العمل فى تحضير مشروعات القوانين ومراجعة التشريعات القائمة لتنقيحها تقوم به مجموعات أصحاب المصالح . وكثيراً ما تكون المعلومات الأساسية عن الموضوع المثار مقدمة إلى الحكومة من جانب المستفيدين من قرار الحكومة أكثر من سواهم . وهذا صحيح بوجه خاص بالنسبة لأصحاب المصالح الاقتصادية ، أى أصحاب الأموال . فهيئات الولاية لتلوث الهواء مثلاً قد تقيم برامجها على بيانات يقدمها الملوثون للهواء فعلاً من رجال الصناعة . بل ــ كما حدث فى تكساس ــ قد تمتلىء بعض هذه الهيئات بكبار موظفى الصناعات التلويثية ، يعينهم فيها موظفو الولاية ! وبالرغم من العجز فى بترول التدفئة والوقود فى شتاء ١٩٧٢ - ١٩٧٣ ، وبرغم حدوث أزمة عامة فى الوقود سنة ١٩٧٤ وأوائل سنة ١٩٧٧ ، وبرغم الاحتمال القوى لمزيد من مشكلات الطاقة ، فإن الوكالات الحكومية التى وضعت سياسة هذه الأمور ــ أى وكالات وزارة الطاقة ــ لم تزل تعول على « الأخوات السبع » من شركات البترول وقريباتها من شركات الغاز والفحم ، كى تمدها بأهم الحقائق الأساسية عن العرض ، والطلب ، والتكاليف . ومن الصعب أن تجد مقابلاً لهذا النفوذ يمكن أن يتمتع به « المحرومون » أو « من لا يملكون » . وإن كان بعض السياسيين قد يتحول

إلى هؤلاء لكى يعدوا له مشروع قانون عن الدعاية الصحية القومية أوحقوق العمل للعمال المهاجرين . ولكن الأثرياء أكثر حظوة لقدراتهم الأعظم على جمع تلال من المعلومات التقنية الهامة (التى يمكن أيضاً إخفاؤها عمن لا يملكون) ويجدون غالباً آذاناً صاغية لدى الحكومة . والنتيجة أن النظام السياسى يعير آذاناً صماء للنداءات الأخرى . ومع ذلك نجد فى عدد من المجالات هواة متحمسين شرعوا فى تحدى احتكار المعلومات لذوى المصالح الكبرى ، وبدأوا فى مجالات مثل معايير البيئة ومشكلات المستهلكين يحرزون بعض التأثير .

وإمكان حدوث أعمال عنيفة كالإضراب ، والشغب ، والتظاهر ، قد يكون سلاحاً فعالاً بيد من لا يملكون أى سلطة ، مما يتيح الحصول على تنازلات في غيبة المصادر المالية والتنظيمية . ولكن دوام هذه التنازلات يحتاج إلى تكتيكات منتظمة . وهذا ما يفسر الفوائد المؤقتة لأعمال الهياج فى الستينات .

تقنيات النفوذ

يمكن أن تستخدم المصادر الأساسية التى ناقشناها آنفاً فى نطاق واسع من الأنشطة : مثل حشد الرأى العام ، وتعزيز المعارك الانتخابية ، ومحاولة الحصول على قرارات من المحاكم ، وبذل المشورة التشريعية ، ومساندة المرشحين ، ونشر الآراء ، والخدمة فى لجان استشارية ، ومناصرة مآدب العشاء بقصد إلقاء الخطب والإدلاء بشهادات ، وما إلى ذلك . وما تفعله مجموعة يتوقف جانب منه على مصادرها ، ويتوقف الجانب الآخر على الهدف المختار . والاصطلاح العام لاستخدام النفوذ هو « اللوبى » ، ويشير أساساً إلى العمل الموجه إلى الهيئة التشريعية ، وإن لم يكن هناك فرع من الحكومة محصن ضده . يضاف إلى هذا أن الاصلاح قد يحابى أشكالاً معينة من النفوذ أكثر من غيرها . فمثلاً فى معركتى سنة ١٩٧٦ و ١٩٧٨ كانت القوانين فى مصلحة « الاعلان » المستقل لصالح السياسيين الذين يؤيدون قضايا المجموعات التى تدفع ثمن الإعلان ، وكذلك الاعلانات المنصبة بصفة محددة على قضايا معينة .

تقنيات قضائية

كثيراً ما يتأثر موضوع من موضوعات السياسة العامة أشد التأثر بقرار تصدره

محكمة . وسعياً وراء هذا الأمل تعمل كثير من المجموعات عن طريق النظام القضائى عندما يبدو أنه من الممكن أن يستجيب لها . ومع أن مثل هذه التكتيكات تتطلب عادة صبراً عظيماً ، إلا أن تغيراً فورياً فى السياسة من الممكن أن يحدث أحياناً عن طريق إقناع قاض واحد ، أو عدد قليل من قضاة الاستئناف ، كى يصدر حكماً قضائياً . ومثل هذا التكتيك كثيراً ما يكون أسرع من النضال فى سبيل نظر المسألة أمام الهيئة التشريعية . والموارد المطلوبة عندئذ أقل بكثير فى معظم الحالات مما تتطلبه المجالات الأخرى . والدفاع عن قضية فى المحكمة العليا يتكلف آلافاً كثيرة من الدولارات ، ولكن ذلك عادة أقل بكثير من نفقات معركة ضخمة تفتح عشرات الأبواب التشريعية . ولا حاجة فى هذه الحالة إلى عضوية كبيرة الحجم ، لأن الأحكام القضائية ليس من المتوقع لها أن تعكس اعتبارات كثيرة عند الأغلبية من الناس . (فالقضاة ، حتى المنتخبون منهم أكثر استقلالاً فى هذا الشأن من المشرعين) وأهم مورد تتطلبه القضية هو المعلومات فى صورة مذكرات قانونية . والنجاح الهائل الذى حظى به رجال مثل رالف نادر وجون بنزاف فى دعاوى ضد عمالقة صناعة السيارات والإعلانات عن السجائر فى التليفزيون خير شاهد على فاعلية مواطن فرد ، موطد العزيمة حسن الاطلاع مزود بالمعلومات اللازمة .

والتكتيك الذى فاز به أمثال هذين الرجلين بأحكام هو « الدعوى الفئوية » أو القضية الاختبارية المدفوعة باسم عدد كبير من المواطنين . وهذا التكتيك ضرورى لتفجير قرارات متعلقة بالسياسة من المحاكم ، لأن صدور حكم واحد لمصلحة قضية واحدة قد يحدد سياسة عامة . ولذا كان الاختيار الحاذق للقضية المعينة هاماً جداً . ومتى تم انتقاء المثال الصائب ، صار من الضرورى دعمه بمذكرات كتابية وحجج شفوية مقنعة . وقد تطلب مجموعات أخرى ، أو تدعوها المحاكم الاستئنافية لتقديم مذكرات تؤيد الدعوى . ومتى تقدمت وكالات حكومية بمثل هذه الالتماسات أجيبت إلى طلبها أوتوماتيكياً ، أما غيرها فمن الممكن أن ترفض التماساتهم من جانب المحكمة . ويمكن الحصول على تأييد إضافى عن طريق المجلات القانونية فى الشهور السابقة للجلسة .

والمجموعات التى كانت البادئة بالقضايا الاختبارية أو قامت بدور « أصدقاء المحكمة » بالتماس تقديم مذكرات فى القضية ، كان أنشطها فى أغلب الحالات فى السنوات الأخيرة الجمعية الوطنية لتقدم الملونين ، والاتحاد الأمريكى للحريات المدنية ، واتحاد العمل الأمريكى ، والرابطة العامة للمحامين الأمريكيين ، ونقابة المحامين القومية ، ومجموعات المحاربين القدماء ، والروابط التربوية ، والحكومة نفسها . وكانت

أطراف معينة ناجحة للغاية . فالجمعية الوطنية لتقدم الملونين والحكومة ، بوجه خاص ، كسبتا معظم القضايا التى اهتمت بها . وواضح من الآراء الراجحة فى الموضوع أن المذكرات المؤيدة لها وقع هام على صياغة قرار استئنافى . وقد قدّم حوالى ٦٠ مجموعة مذكرات تأييد فى قضية « باك » عن الحصص والبرامج الايجابية النشاط التى حكمت فيها المحكمة فى سنة ١٩٧٨ .

والمقالات المنشورة فى المجلات ، ولاسيما مجلات معاهد الحقوق ذات المكانة والسمعة المهيبة مثل كليات حقوق متشيجان وهارفرد وييل ، يمكن أيضاً أن يكون لها وزن ثقيل فى القرار أو الحكم . وقد يذكر القضاة بصراحة نصوصها من هذه المقالات للاستعانة بها ، وقد فعلت آراء المحكمة العليا ذلك فى حكم من كل أربعة أحكام أصدرتها . والحكم البارز الأثر بشأن التمييز العنصرى فى قضية « براون ضد هيئة التعليم سنة ١٩٥٤ » اعتمد اعتماداً كبيراً على نشرات العلماء وكتبهم فى القانون و (للمرة الأولى) فى علم الاجتماع ، ومعظمها كتابات أسهم بها الأكاديميون والمناضلون تدعيماً لهذه الدعوى .

والمجموعات التى تتكلم أساساً باسم مهضومى الحقوق ــ جماعات الحقوق المدنية وحركات الأقليات ، ومنظمات المثلية الجنسية ــ اتجهت أيضاً إلى المحاكم ، ولاسيما المحاكم الفيدرالية ، فى السنوات الأخيرة . ومثل هذه المجموعات ليس من المرجح أن تكون لديها الموارد المالية أو المكانة الضرورية للتأثير على الهيئة التشريعية أو الهيئة التنفيذية . ولذا يلوذون بدلاً من هذا بلغة الدستور والمبادىء الراسخة للحكومة . وكثيراً ما تستجيب المحاكم لهذه المناشدة . ولكن النجاح الذى تحرزه هذه المجموعات هناك محدود بضرورة الحصول على موافقات أو إذعان من بقية النظام السياسى . فاللوبى القضائى إذن قد يتطلب فى النهاية « لوبى » فى بقية الساحة السياسية ، إما للتأثير على اختيار القضاة ــ ومن أمثلة ذلك الصراعات الهائلة على اقتراح تعيين كارسويل وهاينسويرث فى المحكمة العليا ــ أو للتأثير على رد الفعل التنفيذى والتشريعى للأحكام القضائية .

تقنيات تشريعية

وأكثر صور الضغط شيوعاً فى الساحة السياسية هو « اللوبى » . والتأثير الذى يمارسه على المجالس التشريعية . والضغط التشريعى ــ شأنه شأن الجهود الموجهة للنظام

القضائى ـ وهو استخدام بارع للمواقف والمعلومات ، إلا أنه يختلف عنه فى المواصفات . فجماعات الضغط تسعى لتجنيد الجمهور للاتصال بالمشرعين . وكثيراً ما تكون لها هيئة معاونين يعملون لمصالحهم كل الوقت أو بعضه فى المجالس التشريعية بالمدينة أو الإقليم أو الولاية أو فى الاتحاد الفيدرالى نفسه (الكونجرس) . وكل من هاتين الوسيلتين تحتاج إلى اعتمادات ضخمة وإلى عضوية كبيرة الحجم أو مكانة لها من السمو ما يجعلها مهيبة مؤثرة .

والتقنيات المتاحة للاتصال المباشر أوسع مدى من الاتصالات المباشرة المسموح بها فى ساحة القضاء . فالقضاة فى النظام الأمريكى ليس من المفروض أن يناقشوا القضايا مع الأطراف ذات المصلحة . فدورهم إذن أشد أدوار المناصب الأمريكية انعزالاً عن الناس لضمان حيدتهم ، ويتمثل ذلك فى عبارة « الستار القرمزى » وهى رمز يصف تلك الحواجز التى تقيمها المحاكم بينها وبين العالم الخارجى . أما المشرعون فأحرار فى سماع حجج أى إنسان ، بل إنهم فى الواقع مفروض ذلك فيهم . ومن يعمل لحساب « اللوبى » إما أن يكون محامياً متفرغاً يعمل لمجموعة معينة ، أو غير متفرغ يعمل لحساب مجموعات مختلفة فى أوقات مختلفة .

ومن مهام المشتغل باللوبى أن ينمّى اتصالات ودية لضمان وصوله إلى المشرعين . ويسمى هذا الأسلوب « أسلوب الطعام والشراب » . فهو مستعد دائماً أن يأخذ مشرعاً للغداء ، وللحصول على تذاكر فى أماكن فخمة لقضاء الوقت ، والقيام برحلة إلى موطن المشرع فى طائرة المنظمة ، أو إهداء عطلة نهاية أسبوع ممتعة فى مكان منعزل تملكه المنظمة . وقد يشمل هذا الاكرام أعضاء مكاتب اللجنة أو المشرع ، لأن موافقة هؤلاء قد تكون حاسمة لإنجاح الاقتراح . ومثل هذه الجهود ليست رشاوى بالضرورة ، وإن كان من الممكن أن تصير هكذا ، برغم تحريم الولايات والاتحاد الفيدرالى قبول الهدايا من « اللوبى » فى مقابل أصواتهم . ولكن القرب ، وربما قوة الاقناع ، يمكن أن يتسببا فى جعل المشرعين يولون مزيداً من الاهتمام والاحترام للأوضاع التى يؤيدها أصدقاؤها ، من اللوبى وغيره . وقد يهزأ المشرعون من القول بأن صوتهم قد اشترته أشياء تافهة مثل رحلات الجولف . وهم على حق ، ولكنهم لا يستطيعون إنكار أن مثل هذه المجاملات تكسب انتباههم وربما احترامهم أيضاً .

والمشرعون السابقون ومعاونوهم مرشحون مثاليون لأعمال اللوبى ، مادام تركهم المنصب لم يقترن بفضيحة . فهم لا يعرفون سلفاً طريقهم فى دهاليز الهيئة التشريعية

فحسب ، بل يتيح لهم إنشاء صداقات مع كثيرين ممن لايزالون فى السلطة . وينبثق نفوذهم أيضاً من أنهم يمثلون إمكان إتاحة وظيفة إذا ما هزم هؤلاء الذين فى السلطة عند إعادة الانتخاب ، وصاروا بلا عمل فى المستقبل ، وحتى إذا تمكن المشرعون من العودة إلى مواطنهم وأعمالهم السابقة ، فكثيرون من الساسة يجدون فيما يبدو صعوبة فى انتزاع أنفسهم من مسرح مجدهم السابق ، ولذا يصير عدد كبير منهم عملاء للوبى متفرغين أو غير مقيدين بمجموعة واحدة . وفى العشرين سنة التى تلت الحرب العالمية الثانية ، مثلاً ، بقى فى واشنطن ٢٣ عضواً بمجلس الشيوخ و ٨٠ نائباً ليكونوا محترفين للوبى ، وعرض آخرون خدماتهم كمستشارين فى نواح مختلفة من السياسة .

والأعضاء السابقون فى الفرع التنفيذى ، مثل وزير الخارجية السابق هنرى كيسنجر ، قد يستخدمون أيضاً اتصالاتهم للتعبير عن آرائهم للمشرعين ــ كوجهات نظر شخصية أو لصالح منظمة . ومديرو التنظيمات المعنية ــ ولاسيما مجموعات « الأعمال » قد يكونون ــ بصورة متزايدة ــ أفضل رجال « اللوبى » فى الأمور الهامة .

والمكتتبون فى المعارك الانتخابية مازالوا وسيلة أخرى يؤثر بها رجال « اللوبى » فى المشرعين . واحتمال الفساد فى هذا المجال كبير ، وقد أصبح هدفاً للنقد والاصلاح . والاكتتابات من أى نوع محرمة إذا ما قدمت مقابل صوت معين . والشركات المندمجة ونقابات العمال محرم عليها أيضاً أن تكتتب بصورة مباشرة . وقد أمكن تجنب هذه القيود على مر السنين بانشاء لجان تعليمية ولجان لرفع المستوى من جانب شركات الصناعة ، والأعمال والمصالح العمالية ، تصبح قنوات عن طريقها توجه الأموال ويوجه العاملون إلى الاشتراك فى لجان المعركة . وفى سنة ١٩٧٦ كان هناك ألف لجنة للعمل السياسى ، والمقدر أن هذا الرقم تضاعف على الأقل فى سنة ١٩٨٠ .

ومهمة من يعمل فى « اللوبى » أن يتكفل بإعلام المرشحين من الذين يستحقون عرفانهم بالجميل . وكثيراً ما يحدث تجاوز للحد القانونى فى هذه العملية . ومن فى الحكومة يمكنهم أن يحموا أنفسهم . ومن الأمثلة الحديثة إجهاض التحقيقات فى الاكتتابات غير القانونية على امتداد سنوات كثيرة ، تلك التحقيقات التى جرت على يد لجنة برئاسة السناتور « هيو سكوت » ، والتى فضت فجأة لتحل محلها لجنة بمجلس الشيوخ لشئون المعارك الانتخابية ، وغض النظر عن الهدايا التى قدمت لموظفين كثيرين من جانب « اللوبى » الذى يعمل لحساب كوريا الجنوبية . ومع هذا قد لا يفلت بسهولة من يقدمون اكتتابات مشبوهة . وفى حالة الوكالات التى يسيطر الكونجرس على

اعتهاداتها ، قد تنتهى المناقشة حول استخدامها بأسلوب « مآدب الشراب والطعام » إلى تخفيض موازنتها .

وثمة وسيلة أخيرة يمكن بها للعاملين للوبى أن يؤثروا فى المشرعين ، وهى جمع وتوزيع ونشر المعلومات ، وقد يعتمد بعضهم ــ على طريقة رالف نادر ــ على هذا المورد وحده . ولابد أن يعرف الأفراد والمجموعات من الذين ينبغى أن يسعوا إليهم فى عواصم الولايات وفى واشنطن كى ينجزوا ما يريدون . وقد يصبحون موارد للبحث التشريعى بالنسبة لصانعى القوانين . وهذا يعنى ــ مثلاً ــ تجميع أشد الأرقام إقناعاً ــ إن لم تكن ملتوية بالفعل ــ عن إنتاج الطاقة ، والرعاية الصحية ، وردود الفعل الأجنبية للسياسات الجديدة ، أو تأثر البيئة بمحطة نووية جديدة لتوليد الكهرباء . والمشرعون كأفراد ليس من المرجح أن تتوافر لهم الأموال وهيئة المعاونين التى يمكن أن تبارى ما لدى المصالح الكبيرة من هذه الموارد ، وما لدى المشرعين ــ كأفراد ــ من معاونين مخصصين أولاً لأعمال الخدمة الرسمية ، مثل مساعدة ناخبى الدائرة ، وإعداد الجداول للمواعيد ، وما إلى ذلك من الأشغال العملية . واللجان فى المجالات التشريعية المحددة لابد لها من تقسيم موظفيها على مشروعات قوانين كثيرة قيد النظر ، واللجان الفرعية قد يكون تحت تصرفها موظف واحد أو اثنان مقابل أكداس من المقترحات .

فالمعلومات التى تأتى من جانب مجموعات أصحاب المصالح بالغة القيمة إذن . وفى المجالس التشريعية بالولاية ، أو المجلس التشريعى المحلى ، يمكن أن يعزى الفضل إلى هذا البحث الخارجى فى تحسين نوعية الحصيلة التشريعية . وكثير من هذه الجمعيات التشريعية ليس لديها موظفون فعلاً على الإطلاق ، فمثلاً مجلس ألاباما التشريعى كان به فى السبعينات أربعة مساعدين لكل المجلس . وقد يستطيع المشرعون زيادة معاونيهم ، ولكن الكثيرين منهم يفضلون الاعتماد على العون الخارجى ، فذلك عندهم أفضل من سخط الجمهور بسبب النفقات الإضافية ، ولاسيما لأن المخصصات التشريعية لرواتبهم ونفقاتهم صارت هدفاً للسخط العام . ونتيجة لهذا قد يتسنى لرجال اللوبى أن يشكلوا القوانين بأشد الأساليب مباشرة على الإطلاق ــ بأن يكتبوها فعلاً .

تقنيات تنفيذية

وفى داخل الفرع التنفيذى نفسه ، تقوم الوزارات والديوان التنفيذى للرئيس . بعمل « اللوبى » ، كل منها لحسابه ، بل ينشئون مكاتب اتصال رسمية مع الكونجرس

من اعتمادات خصصها الكونجرس لذلك . والعمد ، والحكام وغيرهم من كبار التنفيذيين لابد أن يحاولوا أيضاً بناء علاقات جيدة مع مجالسهم التشريعية ومع الكونجرس . وبعض الوكالات التنفيذية تعتبر من بين أقوى أنواع « اللوبى » فى أى مستوى حكومى . فمكتب المباحث الفيدرالى والبنتاجون والشرطة ظفروا جميعاً بألوان مرموقة من النجاح فى تحقيق الثراء لمؤسساتهم . وهذا صحيح برغم تحريات الكونجرس الصارمة ضد اللوبى التنفيذى . فالوزارة التى تأمل فى الاحتفاظ بموازنتها وموظفيها ووظائفها فى الحروب المميتة بين البيروقراطيات ، لا يمكنها أن تظل متباعدة عن الكونجرس . حتى وزارة الخارجية ـ على سبيل المثال ـ مع أنها ليست مختصة بالسياسة الداخلية ، حريصة على أن تولى طلبات الكونجرس أولوية الاهتمام .

والمحاكم أو المجالس التشريعية ، من حيث هى مؤسسات ، لها تأثير أقل من السلطة التنفيذية على صنع السياسة التنفيذية ، مع أن الأفراد المعينين الذين يرأسون لجاناً قوية قد يجدون من السهل وصولهم أو اتصالهم بوكالة تنفيذية . ويرجع جانب من نقص النفوذ إلى فشل الفرعين سالفى الذكر فى إعطاء الكثير من الاهتمام للاتصالات التنفيذية (مع أن كبير القضاة بيرجر بذل كثيراً من الجهود القضائية الفيدرالية فى اللوبى التنفيذى والتشريعى معاً) .

ولأن الفرعين الآخرين ليسا منهجيين تماماً فى عملية اللوبى ، لذا يخلو الطريق أمام المجموعات الخاصة للتأثير فى الفرع التنفيذى . وقد نمت وتطورت تكتيكات هامة ومحنكة جداً مع اتساع نطاق السلطة التنفيذية وحريتها فى التقدير . وهناك كذلك مجال واسع من الطرق ، معظمها شديدة المحاباة لذوى المكانة العالية والقدرة المالية الكبيرة ، لأن التهديد بالأصوات ليس قوياً بصفة خاصة ضد السلطة التنفيذية . فعدد قليل من الموظفين التنفيذيين فى أى مستوى هم الذين يجرى اختيارهم بالانتخاب المباشر . والغالبية منهم معينون ، ومناصبهم مضمونة عن طريق نظام الخدمة المدنية وبمنجاة من سيطرة الناخبين . والذين ينتخبون مسئولون عادة أمام دائرة انتخابية أوسع بكثير من دوائر المشرعين فى نفس المستوى . ومع أن هذا قد يعنى أن المنتخبين أقل عرضة للضغط من جانب أى مجموعة محددة ، إلا أنه يعنى أيضاً أنهم أكثر احتياجاً من المشرعين إلى تمويل معاركهم الانتخابية . وتبعاً لهذا نجد مشكلات الاكتتابات والفساد مكبرة فى الفرع التنفيذى . ففى سنة ١٩٧٣ ـ مثلاً ـ كشفت الصحافة عن أن عديداً من الاكتتابات فى حملة نيكسون الانتخابية كانت غير قانونية . وأعيدت بعض هذه

الاكتتابات لاصحابها ، ولكن عدداً آخر منها لم يرد ، مع أن لجنة إعادة انتخاب نيكسون كانت قد حصلت عليها بغير وجه حق . وقد أقيم الادعاء على مديرى الشركات المندمجة المتهمين على أثر ذلك ، وتمت إدانة بعضهم ، فى حين لم يمس المنتفعون بسوء بصفة عامة . ولما كانت السلطة التشريعية هى المدعى ، فهذا الفرع يمكن أن يحمى نفسه من القانون بنفس القدرة المتاحة للسلطة التشريعية .

والاستخدام البارع للمعلومات هو الوسيلة الأساسية للمقترحات التشريعية الممكنة أو للعمل الإدارى . والمجموعات التى يمكن أن تساعد فى جمع هذه البيانات يمكنها أن تحول لوائح الحكومة التنظيمية لمصلحتها . مثلاً قرار وزارة زراعة الولايات المتحدة بالسماح ببيع شطائر السجق الساخن وما أشبه ذلك من المنتجات المكونة إلى حد كبير من اللحم المستخرج من طحن العظام المتبقية بعد عمليات الجزارة (التشفية) ؛ صدر نتيجة مشاورات بين وزارة الزراعة ومنتجى اللحوم . ولم تقدم أى مجموعة مستهلكين أى معلومات . وقد احتاج وقف تنفيذ هذا المعيار الجديد قراراً من المحكمة إلى حين تقييم الأدلة المضادة . وحدثت معركة مماثلة فى سنة ١٩٧٩ - ١٩٨٠ على تسمية منتج خال من لحم الخنزير باسم « هام الديك الرومى » (ويرجع السبب الأكبر فى هذه المعركة إلى أن صناعة « الهام » أى لحم الخنزير انبرت للعمل ضد هذا الغزو لأراضيها) . وقد يحتاج البحث عن استجابة تنفيذية إلى بعض « التسويق » ، باللجوء إلى الموضوع ، والعثور على وكالة موافقة لك .

والوكالة التنظيمية المستقلة موصومة بصفة خاصة بأنها وطدت حلقات للمعلومات ، وروابط صداقة مع « المصالح » التى يفترض فيها أنها تنظمها ، مما يؤدى عملياً إلى استبعاد هذه المصالح العامة التى أنشئت أصلاً لحمايتها . وكان رجال الأعمال العقلاء فى القرن الماضى ــ وهم الأسطوريون من أقطاب السكك الحديدية وصناعة الصلب ــ أول من فهموا قبل غيرهم مدى سهولة اقتناص هذه الأقسام من « الفرع الرابع للحكومة » ، ومازالوا جبهة ضد التغيير لتخفيف الطلب على المزيد منه .

وقد تضخمت فى عصر الكمبيوتر ومعالجة البيانات ، وسيلة قوية للتأثير ، على شكل المؤسسة الاستشارية . فالحاجة إلى معلومات متخصصة ، المصحوبة بحدود تشريعية لحجم الموظفين ، دفعت الوكالات التنفيذية على جميع المستويات إلى الاتجاه لمستشارين خارجيين ، يتعاقدون معهم على إمدادهم بالمعلومات الجديدة ، وتقييم

البرامج الجارية ، والتوصية ببرامج جديدة . وقد أنفقت وزارة الطاقة أكثر من ٨٥ ٪ من موازنتها لعام ١٩٨٠ فى هذا السبيل .

وترتب على التأثير ، والطيش والاهدار ــ الحقيقى من ذلك والممكن ــ فى هذه الترتيبات عام ١٩٨٠ اصداء واسعة من القلق فى وسائل الإعلام . ووجه البيت الأبيض المجلس الوزارى إلى السيطرة على استخدام الوزارات للمستشارين ، بأن تشترط موافقة عالية المستوى على العقود التى تتجاوز خمسين ألف دولار مع كفالة الطرح فى عطاءات تنافسية ، وتحسين الإشراف على العون الخارجى وتقييمه . وقدم أعضاء بالكونجرس تشريعاً لإحكام السيطرة على ١٠٠ بليون دولار تنفق سنوياً لشراء سلع وخدمات من موردين خصوصيين ، إلا أن معارضة الإدارة والانقسام التشريعى أديا إلى هزيمة هذا التشريع . ولم تكن هذه أول الجهود للسيطرة على إساءة السلطة ، والسجل ليس مشجعاً . ولكن اكتشاف أنه فى حالات كثيرة تم استئجار مؤسسات ذات مصالح واضحة لتقديم معلومات أو توصيات (مثل التعاقد مع وكالة حماية البيئة لمؤسسة « إكسون » لكتابة تقرير عن السيطرة على التلوث الناجم عن التنقيب عن البترول بعيداً عن الشواطىء ، وذلك فى نفس اليوم الذى وقعت فيه غرامة مائة ألف دولار على « إكسون » بسبب تلويث من هذا النوع !) كل هذا أدى إلى إضفاء الاهتمام والإلحاح على الجهود الجديدة فى هذا الاتجاه . وحتى ولو أمكنت السيطرة الجزئية على الأقل ، على هذه الإساءة للسلطة ، فليس من المرجح مع هذا أن تقل فى الثمانينات الحاجة القصوى إلى المعلومات واستخدام المستشارين لتقديمها . ولذا سوف يظل هذا النوع من التعاقد وسيلة هامة جداً وحساسة للتأثير .

تقنيات خاصة

فى حوالى نصف الولايات ، تستطيع مجموعات أصحاب المصالح أن تعمل من خلال « المبادرة » التى تسمح للناخبين أن يتقدموا بطلبات اقتراح على بطاقة الاقتراع ، وعن طريق « الاستفتاء » الذى يسمح للناخبين بالتصويت على تشريع . ويمكن بذل قدر كبير من المال والجهد التنظيمى لهزيمة اقتراح أو التصديق عليه . واقتراحات سنة ١٩٧٦ فى كاليفورنيا عن قواعد نقابة عمال الزراعة ، ومبادرات القوة النووية فى كاليفورنيا وكلورادو وميسورى وأوريجون وغيرها جذبت انتباه جزء كبير من المجموعات الدائمة والمجموعات التى تكونت لهذا الغرض خصيصاً . ولعل أهم هذه المقترحات هو

« إصلاح جارفيس » فى سنة ١٩٧٨ ، أو الاقتراح ١٣ فى كاليفورنيا الذى غير جذرياً بنية ضريبة الممتلكات وبالتالى بنية الحكومات المحلية فى تلك الولاية . وفى سنة ١٩٨٠ هزم تعديل آخر يسانده جارفيس (ويعرف عرفياً باسم « ج ٢ ») كان من الممكن أن يحدث الأثر نفسه فى حكومة الولاية بتحديد ضريبتها على الدخل ، وعجز الموازنة . وكلا التعديلين أيدهما وناهضهما قطاع عريض من المجموعات والمموّلين .

وحق مؤسسات الأعمال فى الاكتتاب للحملات ضد أومع مثل هذه المقترحات دعمته المحكمة العليا صراحة فى ابريل سنة ١٩٧٨ (فيرست ناشنال بنك فى بوسطن ضد بيلوتى) مع أن أربعة قضاة بها خالفوا رأى الأغلبية فى أن الشركات المندمجة لها حقوق حرية الكلام فى مثل هذا الانفاق العام ، وإنها لا تختلف عن حقوق الأفراد . وكان هذا الحكم هاماً ، لأن المال له أهميته الحاسمة فى الجهد المبذول لكسب تأييد جماهيرى أولصده وتحويله . ومع هذا فللعضوية أهميتها أيضاً ، لأن العدد الكبير من التوقيعات مطلوب لاستكمال أهلية الاقتراحات للاقتراع عليها . وأحياناً يتسنى لمجموعة بدأت بدون أعداد كبيرة أورصيد مالى أن تجمع المؤيدين بالمناشدة المعنوية والخلقية ــ مثلما فعل عمال الزراعة فى كاليفورنيا لفترة من الزمن . وأعمال اللوبى نفسها كانت موضوعاً لمبادرات أخيرة ، يمكن أن تؤثر فى جميع مجموعات المصالح . ومن الممكن أن تتمخض التغييرات الهائلة فى مجموعات ذوى المصالح ــ كما هو مبين فيما يلى ــ عن مزيد من المبادرات فى السنوات العشر القادمة .

الاصلاح

ومن نماذج الاصلاح فى عمليات اللوبى المبادرة التى تمتّ بكاليفورنيا فى سنة ١٩٧٤ ، وهى التى حاولت التنظيم وفرض معايير أشد صرامة فى مجال تمويل الحملات الانتخابية ، وتصارع المصالح ، ونفوذ جماعة الضغط . وأصدرت عشرون ولاية أخرى تشريعاً مماثلاً ولكنه أخف وطأة فى السنوات التى أعقبت ووترجيت . وفى سنوات ١٩٧٦ و١٩٧٨ و ١٩٧٩ تولى الكونجرس أخيراً إصلاح قانون اللوبى الفيدرالى الأدرد (العديم الأسنان) والقديم الصادر سنة ١٩٤٦ . وقد نشأت هذه الجهود من الاعتراف بأن التشريع الراهن ، الذى يرجع إلى الثلاثينات فى ولايات كثيرة ، فشل تماماً فى السيطرة على ما للثروة والمكانة من نفوذ مكثّف ، لا يكاد يفترق على الفساد الصريح .

ففى ظل التشريعات الضعيفة ، الكثيرة الثغرات ، لم يتحتم على القائمين بنشاط اللوبى أن يسجلوا أنفسهم ، ومن باب أولى لم يحرصوا على الإبلاغ عن نفقاتهم وأنشطتهم — سواء أثناء دورات الانعقاد العادية أو فى مواسم الانتخابات . والتخلف عن الالتزام بهذه المستويات الرخوة قلما أدى إلى إجراء عقابى . أما القوانين الجديدة ، ذات الصياغة الأشد صرامة ، فهى تحت إشراف هيئات مستقلة ، مثل هيئة الانتخابات الفيدرالية ، وهيئة كاليفورنيا للممارسات السياسية المنصفة النظيفة .

وبؤرة الاهتمام الأولى هى حجم الأموال ، والكشف عنها ، عندما تكتتب بها مجموعات خاصة من ذوى المصالح لمرشحين فرديين . وقرر مجلس النواب سنة ١٩٧٩ انقاص الحد الأقصى من عشرة آلاف دولار إلى ستة آلاف دولار بالنسبة للاكتتاب لمصلحة أعضائه . وإنفاق أكثر من ٢٥٠٠ دولار فى أى ثلاثة أشهر يقتضى التسجيل والافصاح من جانب المنظمة . ومجالس الولايات التشريعية تنظر حالياً قرارات مماثلة . والتساوى فى الوصول إلى الحكومة من جانب جميع مجموعات ذوى المصالح تستوجب بالتأكيد هذه التدابير أو ما يماثلها ، ولاسيما فى ضوء قرار لادارة الدخل القومى فى منتصف سنة ١٩٨٠ يحرم المجموعات غير المنتفعة من حق توزيع مواد تعليمية على الناخبين . وقانون « فى ضوء الشمس » أى « العلانية » الذى أقرّته ٤٨ ولاية يفرض الاجتماعات « المفتوحة » للمجالس التشريعية والوكالات التنفيذية ويعتبر جزءاً من الجهد المبذول لتحقيق تكافؤ الفرص ووقف التأثير عن طريق الأبواب الخلفية .

تأثير جماعات الضغط فى السياسة

وجود مجموعات تحاول التأثير على السياسة على نطاق واسع داخل النظام السياسى الأمريكى له عدد من الآثار . ومن النتائج الهامة لذلك انتقال البؤرة السياسية من الفرد إلى المجموعة . وما يتمتع به التنظيم من مزية هائلة فى كسب التأثير معناه أن المشاركة السياسية لابد أن تكون عن طريق قنوات هى المجموعات . وقد تكون هذه هى الطريقة الوحيدة الباقية لتنظيم الحياة السياسية فى مجتمع حضرى متحرك ومعقد . ولكن هذا لا يغير الطبيعة الأساسية للسياسة مادام معظم تفكيرنا لم يزل فى إطار دور الفرد فى النظام السياسى .

وهناك رأى فى النظام السياسى الأمريكى ، هو النموذج التعددى ، فهو لا يرى

فى مجموعات ذوى المصالح وسيلة الصفوة للاحتفاظ بالسيطرة ، بل مجرد قناة للتأثير الجماهيرى على القيادة ، وطريقة للمشاركة تتجاوز التصويت ، وبذلك تسهم فى الديمقراطية ، برغم تحيز الطبقة العليا ، ويظن النقاد أن الثمن باهظ جداً . وأن الطابع غير النيابى لمجموعات ذوى المصالح ينتقص من الديمقراطية فى أمريكا انتقاصاً خطيراً . وهؤلاء النقاد يفضلون أن يروا جماعات الضغط وقد خضعت لسيطرة أشد صرامة ، وفتحت أبوابها للرقابة العامة والمشاركة الجماهيرية بقدر الإمكان .

والواقع أن نشاط مجموعات ذوى المصالح فى الولايات المتحدة يبدو ـ فى أحسن الحالات ـ أنه يدعم نموذج النخبة المتنافسة للسياسة الأمريكية . وهذا الرأى يقول إن الولايات المتحدة ، على خلاف بعض الأمم ذات المجتمعات الأقل تبايناً ، قد أثمرت نخبة سياسية منقسمة على نفسها فى كثير من المسائل المعينة ، وتقرّ هذا الانقسام بصراحة . بيد أن معظم الصفوة متفقون على التنظيم الأساسى للجهاز السياسى والاقتصادى . والمجموعات المهيمنة فى النظام لا تعمل إلا للتغييرات التى تزيد من أرباحها ، مثل إصلاح الضرائب ، أكثر من اهتمامها بإعادة التشكيل الجذرية . ومعنى هذا أن كل مجموعات ذوى المصالح معتدلة فى جوهرها وتؤيد سياسة « ما هو كائن » و « التغيير الطفيف » .

ويميل النظام إلى محاباة المصالح الأصغر والأكثر تماسكاً ، التى لديها فرصة أكبر للحصول على نتائج ملموسة أكثر من المجموعات الجماهيرية الأقل تماسكاً . فالمجموعات العديمة المزايا فى مجتمعنا لم تفز بأكثر من الثمار اللفظية لجهودها ، إلاّ فى حالات نادرة . فمعظم العاملين للوبى يمثلون المصالح المندمجة للأمة ، ويعرفون بأسماء شتى مثل « لوبى البترول » ولوبى الطرق العلوية ، ولوبى الطاقة ، ولوبى صناعات الألبان ، وهلم جرا . وهذه المجموعات عبارة فى العادة عن تحالفات شركات مندمجة قوية ووكالات حكومية . وعدم الاعلان الصريح عن أسمائها ليس وليد الصدفة ، ولا هو حائل دون نجاحها ، فهم قد وصلوا إلى تحقيق غاياتهم بدرجة مرموقة . والمصالح الضخمة الأخرى ، مثل نقابات العمال ، تحظى أيضاً بخدمات عظيمة من النظام السياسى . أما مجموعات المصالح العامة ، وهى أحدث عهداً وتتحدث عن نطاق واسع من الاهتمامات فى آن واحد ، فقد بذلت جهوداً هائلة جداً ولكن عائد هذه الجهود من التغييرات الملموسة قليل . فالجماعات الفردية الهدف أساساً ، مثل « الرابطة القومية للبندقية » التى ينتابها خوف عميق الجذور ، أو « القضية العامة » التى تركب موجة

التقزز العام من السياسة ، هى الجماعات التى انضمت إلى النادى الصغير للانجازات الكبيرة فى مجال الضغط السياسى .

والسمة السائدة فى السياسة الأمريكية فى أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات كانت فى الواقع ازدهار مجموعات المصلحة الواحدة أو الاهتمام الواحد ، ولجنة العمل السياسى ، وهما نمطان من مجموعات الضغط وثيقا الصلة ، ويتداخلان أحياناً . ولجنة العمل السياسى ، التى شجعها التشريع سنة ١٩٧٤ ، وسيلة لنشاط أصحاب الأعمال ، والعمال ، والمهنيين ، وغيرها من الجمعيات فى عالم السياسة . ومجموعات القضية الواحدة هى تلك التى تجند الناس من أى مسار فى الحياة لقضية أو مسألة واحدة ، وتعمل لتأييد أو خذلان المرشحين على أساس هذه المسألة وحدها . وقد أحدثت هذه المجموعات فى فترة قصيرة جداً من الزمن تغييرات جوهرية فى النظام السياسى الأمريكى ، وساعدها على هذا تدهور الأحزاب (وسنناقش هذا فى الفصل التالى) . وقد ارتبط صعود هذه الجماعات ببعض التغيرات الاجتماعية العميقة التى تقلل التماسك الاجتماعى والاحساس بالانتماء للجماعة ، وثمة إحساس قومى مقترن بخيبة الآمال .

والقضايا التى تدعمها هذه المجموعات متباينة ، فقد تكون محدودة جداً مثل الدفاع عن مجاورة المدن (مثل مجموعات وطنيى بوا دَارْك فى دالاس) التى كونت بدورها ائتلافاً قومياً من حوالى مائتى مجموعة باسم « العمل الشعبى القومى » . ومعهد البترول الأمريكى والرابطة الأمريكية لمحامى المحاكمة مثلان للأعمال أو المهن المعينة التى لها لجان منظمة للعمل السياسى . بل إن رابطة « شرائح البطاطس (شيبس) » و « طعام التصبيرة » شكلت لجنة للعمل السياسى (ولم يبق ــ كما قالت مجلة واشنطن الشهيرة ــ إلا أن ينظم صناع البيرة لجنة سداسية للعمل السياسى) . ومؤسسات الأعمال ككل تمثلها لجان العمل السياسى فى الغرفة التجارية للولايات المتحدة الشهيرة والرابطة القومية للصناعات . وللأعمال الكبرى مائدة مستديرة لا إعلام عنها ولكنها بالغة النفوذ ، وأعضاء هذه المائدة المستديرة يختارون بين مديرى حوالى مائتين من الشركات المندمجة الكبرى . ومنذ حقبة فيتنام نشأ مجلس محاربى فيتنام القدماء ، والمسائل الاجتماعية من جميع الأنواع ــ الاجهاض ، وحقوق الشواذ ، وشئون الأسرة ــ تمخضت عنها مجموعات لا تحصى فردية الموضوع . والمدافعون عن الاعتبار الخاص للأمم الأخرى يكونون « لوبيات » ، وكثيراً ما يكون هذا بتعضيد من تلك الدول . ومن هذا النوع لجنة الشئون

العامة الأمريكية الاسرائيلية ، وقد لحقت بها الرابطة القومية للأمريكيين العرب . والتجمعات الايرلندية الأمريكية مثل « نوريد » أو المؤتمر القومى الإيرلندى تقدم الدعم للجانبين فى الصراع الدائر بايرلندا الشمالية . والفكرة الرئيسية السائدة بين لجان العمل السياسى ، مع هذا ، هى « الأعمال » ، ومصالح الأعمال الكبرى قبل الأعمال الصغيرة . والطابع السائد بين مجموعات القضية الواحدة التى تكونت فى العقد الماضى هو العمل لتأييد الأغراض المحافظة ، بل الرجعية ، التى تقاوم أو تصد التغير الاجتماعى . ومثل هذه المجموعات عماد ما يسمى بالحق الجديد . وما من شىء يستوجب أن يكون الأمر هكذا بالطبع ، والثمانينات قد تشهد نشأة أنواع أخرى من لجان العمل السياسى ومجموعات القضية الواحدة . ولكن استهلال هذا العقد بدأ من ملامحه أن ذلك بعيد الاحتمال جداً .

وسواء ساعدت هذه المجموعات على استعادة الجماعة السياسية الأمريكية بأن تجذب من كانوا غير فعالين إلى العملية السياسية ، أو جعلت من السياسة لعبة مريرة مخربة ، الاستقطاب فيها هو القاعدة والحلول الوسطى هى الهزيمة ، فإن هذه قضية سوف يجيب عنها المستقبل ولكن تأثيرها يمكن أن يرى بوضوح كبير ، إذا قيس بمقياس المال ففى حملات سنة ١٩٧٦ الانتخابية ، أنفق ٢٣ مليون دولار فى الانتخابات الفيدرالية ، وقفز الرقم إلى ٣٥ مليون دولار ــ أى إلى ثلاثة أضعاف ــ بالنسبة لانتخابات المرشحين للكونجرس وحدهم فى سنة ١٩٧٨ . وقد قدر فى نفس السنة أن هذه المجموعات ذوات المصالح أنفقت أكثر من ١٠٠ مليون دولار فى جميع هذه المنافسات . وفى سنة ١٩٨٠ قدرت انفاقات لجان العمل السياسى ومجموعات القضية الواحدة بما يتفاوت بين ٥٠ و ٦٠ مليون دولار . ونقل عن رئيس مجلس النواب أن هذه الألوف من المجموعات قد « سحقت حكومتنا وسحقت نظامنا » .

والأنشطة الانتخابية لهذه المجموعات ليست مقصورة على الاكتتابات لمرشحين معينين ، بل كانت واضحة أيضاً فى حملات ضد أو مع استفتاءات مبادرات فى ولايات كثيرة . وفيما بين الانتخابات تجند أنصارها فى نشاط فعال وإن كان غير متجمع (يسمى جذور العشب) إذا كان هناك قرار تشريعى أو تنفيذى مرغوب فيه أو يتهدد مصالحهم . والطريقة أن يقوم ألوف من الناس بزيارة ممثليهم فى الكونجرس أو طلبهم تليفونياً ، أو كتابة الرسائل إليهم ، ويحثون أصدقاءهم على أن يفعلوا مثلهم . وكانت قوائم البريد التى أعدها الكمبيوتر والخطابات هى مفتاح مثل هذه التكتيكات ، وتدل فاعليتها عليها

طلبات السيطرة داخل الكونجرس .

وقد يكون القلق بسبب تأثير هذه الجماعات القوية سابقاً لأوانه . وكل من معسكرى الصفوة والكثرة قد يبالغ فى أهمية أنشطة مجموعة الضغط ومدى تأثيرها . ولم يزل من غير المرجح نسبة أى سياسة مفردة فى واشنطن أو فى الولايات إلى هذه الأنشطة وحدها . فمصادفات التاريخ يمكن أن تساعد أو تعرقل ، كما أن شخصاً واحداً قد يحبط ممارسات عشرات السنين إذا استطاع أن يحشد التأييد العام . والأحزاب السياسية تقوم بدور هام ــ وإن كان يميل للتراجع ــ فى صياغة السياسة . ومن ثم على مجموعات أصحاب المصالح أن يتنافسوا على النفوذ فى الأحزاب ، بل قد تحاول كسب الخطوة فى كلا الحزبين الكبيرين ، ولكن ذلك يلقى عبئاً على معظم المجموعات .

وبرغم هذا القول ، فلم يزل صحيحاً أن مجموعات ذوى المصالح تمثل قوى هامة فى الحياة السياسية الأمريكية . واتجاه الضغط الرئيسى لنشاط مجموعات ذوى المصالح صوب تقوية « الوضع الراهن » بدلاً من تمزيقه ، يساعد على تفسير استقرار السياسة الأمريكية ــ بل أن البعض ربما قالوا أنها مستقرة أكثر مما ينبغى . وفى السنوات القادمة قد يزداد نفوذها نتيجة لتطوّر المعارك الانتخابية فى أواسط السبعينات . وهو أثر غير مقصود وغير مفهوم لهذا التطور ، كما سنرى فى الفصل التالى .

مطالعات مقترحة

Stanley D. Bachrack. *The Committee of One Million*. New York: Columbia University Press, 1976. The China lobby.

Robert A. Caro. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. New York: Random House, 1974.* A fascinating study of one man and the interests that enabled him to control much of New York for more than forty years.

Alan Crawford. *Thunder on the Right: The "New Right" and the Politics of Resentment*. New York: Pantheon, 1980.

Martha Derthick. *Uncontrollable Spending for Social Services Grants*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976. The politics of federal grants.

Murray Edelman. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1967.*

Phillip S. Foner, ed. *We, the Other People: Alternative Declarations of Independence*. Urbana: University of Illinois Press, 1976.* Disadvantaged interests in America.

F. Chris Garcia. *La Causa Politica: A Chicano Politics Reader*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1974.*

Hugh Heclo and Aaron Wildavsky. *The Private Government of Public Money*. 2nd ed. New York: Macmillan, 1980.*

John Higham, ed. *Ethnic Leadership in America*. Baltimore: Johns Hopkins, 1979.*

Ira Katznelson. *Black Men, White Cities*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.* Ethnic politics.

Richard J. Krickus. *Pursuing the American Dream: White Ethnics and the New Populism*. New York: Anchor, 1976.*

Lawrence Lader. *Power on the Left: American Radical Movements since 1946*. New York: Norton, 1979.

Charles B. Lipsen with Stephen Lesher. *Vested Interest*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1977. Examination of lobbying by a practitioner of the art.

Michael J. Malbin, ed. *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980 *

William T. Mayton. "Nixon's PACs Americana." *Washington Monthly*, January 1980, pp. 54–57.

Norman J. Ornstein and Shirley Elder. *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1978.*

Richard Polenberg. *One Nation Divisible: Class, Race and Ethnicity in the United States since 1938*. New York: Viking, 1980.

Jeffrey L. Pressman. *Federal Programs and City Politics*. Berkeley: University of California Press, 1975.

Leonard Reed. "The Budget Game and How to Win It." *Washington Monthly*, January 1979, pp. 24–36.

______. "The Bureaucracy: The Cleverest Lobby of Them All." *Washington Monthly*, April 1978, pp. 49–56.

H. Jon Rosenbaum and Peter C. Sederberg, eds. *Vigilante Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1975. The formation of unpredictable new groups in social disorder.

Robert H. Salisbury. *Interest Group Politics in America*. New York: Harper & Row, 1970.

Walter Shapiro. "The Two-Party Pork Barrel." *Washington Monthly*, November 1975.

Robert Steinfels. *The Neoconservatives*. New York: Simon & Schuster, 1980.*

Lester Thurow. *The Zero-sum Society*. New York: Basic Books, 1980. Economics, interest groups, and policy.

Clement Vose. "Litigation as a Form of Pressure Group Activity." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, September 1948. The classic analysis.

The Washington Lobby. 3rd ed. Washington, D.C.: *Congressional Quarterly*, 1979.*

Harmon Zeigler and Wayne Peak. *Interest Groups in American Society*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972.*

*Available in paperback.

٩

الأحزاب السياسية فى أمريكا

كسب الأصدقاء

السياسيون هم بعينهم فى كل مكان : يعدون ببناء جسر حتى عندما لا يكون هناك نهر !
نكيتا خروشوف

أى حزب ينسب لنفسه الفضل فى المطر ينبغى ألا يدهش إذا لامه خصومه على الجفاف !
دوايت مورو

الثروة الضخمة تدعم الحزب الذى فى السلطة . . لأنها تخاف التغيير بغريزتها . **هنرى جورج**

الأحزاب السياسية الأمريكية ـ شأنها شأن فرق كرة القدم الأمريكية ـ إنما هى أساساً أجهزة للكسب . وهذا هو الفرق الحاسم بينها وبين الأحزاب الأوروبية المعنية أساساً برفاهة وتمثيل أيديولوجية أو فلسفة سياسية . وهذا يؤثر فى معظم جوانب النظام السياسى فى الولايات المتحدة ، بما فى ذلك التنظيم ، والحملات ، وصنع السياسة . والأحزابَ السياسية منظمات أيضاً لتحقيق وصيانة السلطة السياسية لمن يسيطرون عليها ، وهذا أيضاً يؤثر فى معظم جوانب النظام الحزبى . وفى كثير من الأحيان يتوافق الغرضان للأحزاب السياسية الأمريكية ، ولكنهما ليسا شيئاًواحداً . وعندما يتعارضان ، يجب على أحدهما أن يخلى الطريق للآخر . وحملة انتخابات الرئاسة الديمقراطية فى سنة ١٩٧٢ تُعتبر درساً عملياً فى هذه النقطة . فعندما كان الخيار بين كسب الرئاسة وخسارة سيطرة الحزب ، اختار أقطاب الحزب الديمقراطى ـ بالاجماع تقريباً ـ الهزيمة . وهذه القسمة الثنائية هى صميم كثير من المتناقضات الواضحة فى الحياة الحزبية الأمريكية .

نشأة النظام

تطور النظام الحزبى الحالى ـ شبيهاً فى هذا بمعظم المؤسسات السياسية الأمريكية ـ بطريق المحاولة والخطأ . فالمزارعون والمؤيدون الأوائل للدستور تمنوا ألا تقوم أحزاب ، أو « زمر » كما كانوا يصفونها بإزدراء . فقد كان اعتقادهم أن الأمة

الجديدة تحتاج إلى الاجماع ، واعتبروا الأحزاب عناصر شقاق أساساً . وكانت النتيجة أن الدستور نفسه خلا من أى إشارة إلى الأحزاب ، ووضع تصميم فروع الحكومة بحيث تعمل فى غيابها . والتطور الذى لا مفر منه للأحزاب أدى إلى ضغوط معينة على هذه الأساليب الدستورية التى لم تكن تتلاءم بسهولة على الدوام مع سياسة الأحزاب .

ففى أول انتخاب قومى اتجهت الهيئة الانتخابية بالاجماع إلى جورج واشنطن ، الزعيم الساحر للجماهير ، الذى كانت مهابته ونفوذه من الضخامة بحيث كان فوق النقد . فقد كان واشنطن معروفاً بأنه « أعظم الرجال الفضلاء وأفضل الرجال العظماء » فظل فى المنصب فترتين ثم تقاعد ، مرسياً بهذا سابقة سعيدة للتعاقب المستقر السلمى فى المنصب ، وهى سابقة لم تستمتع بها أمم كثيرة جديدة أخرى . وحينما كان واشنطن رئيساً أشرف ـ على مضض ـ على نمو الحزبين الأولين : الفيدراليين الذين التفوا حول زعامة الأرستقراطى ألكسندر هاملتون ، وأعداء الفيدراليين أو الديمقراطيين / الجمهوريين الذين تطلعوا إلى قيادة الشاب توماس جيفرسون المتعدد المواهب . ومن وجوه كثيرة كان هذان الحزبان يكونان نفس الانقسام فى المصالح الذى يوجد اليوم فى الأمة والذى يوجد بأشكال قليلة الاختلاف فى معظم الأمم الجديدة . وكان الحزب الفيدرالى مكوناً من صفوة المحليين الذين كانوا غالباً أكبر سناً من خصومهم وأكثر ميلاً للمحافظة ، وكانوا يعارضون التوسع فى المشاركة الشعبية ، فى الحكومة مقتنعين بحقهم « الطبيعى » فى الحكم . فالفيدراليون كانوا لا يرون حاجة كبيرة إلى التغيير . أما الديمقراطيون لا الجمهوريون من ناحية أخرى فقد اجتذبوا أتباعاً شعبيين كثيرين جداً بسبب مقترحاتهم الأكثر ديمقراطية ، ومعارضتهم لنمو ثروة الطبقة الصناعية . وكانوا مستعدين للاصلاحات الراديكالية فى كل مكان . ومرتابين حتى بالدستور واستخداماته المحافظة ، كما يرونها .

وكسب الفيدراليون الرئاسة فى سنة ١٧٩٦ ، ولكن فى سنة ١٨٠٠ صار الديمقراطيون / الجمهوريون من القوة بحيث وضعوا جيفرسون فى البيت الأبيض ، وبدأ الفيدراليون فى الانهيار . فانسحبوا إلى الولايات الشمالية ، ولم يعودوا قط إلى كسب السيطرة على المستوى القومى ثانية ، وبعد عشر سنوات أخرى كانوا قد انتهوا فعلاً . وبفعل ذعرهم ومرارتهم حاول بعض الفيدراليين فى نيو إنجلند أن يحملوا ولاياتهم على الانفصال ، ولكن هذه الأزمة الأولى للاتحاد اكتسحتها السيطرة الديمقراطية / الجمهورية .

وحكم الديمقراطيون / الجمهوريون الأمة ربع قرن ، ولكن التماسك الداخلى للحزب بدأ يتصدع أثناء هذه السيطرة . وفى سنة ١٨٢٤ انشقوا إلى فريقين متحاربين ، تم تنظيمهما فى سنة ١٨٢٨ فى حزب ديمقراطى بزعامة أندرو جاكسون ، وحزب قومى جمهورى بزعامة جون كوينسى آدمز . (وفى سنة ١٨٣٢ ظهر أول حزب ثالث عرف باسم أعداء الماسونية ، وكانت مناصرته لقضية واحدة ضيقة سمة قيام الحزب الثالث الذى ظهر بعد ذلك) . وانضم القوميون الجمهوريون مع بعض انصار جاكسون الساخطين فى سنة ١٨٣٦ ليكونوا حزب « الويج » الذى ظل حتى سنة ١٨٥٦ الحزب الثانى الكبير ، وتبنى ـ بأسلوب أقل غطرسة ـ الكثير من الاتجاهات المحافظة للفيدراليين . وكان « الويج » يفتقرون إلى زعيم قوى ، وفى النهاية مزقت توترات قضية الرق المتزايدة هذا الحزب . وكان الديمقراطيون منقسمين أيضاً حول هذه المسألة ، وأخيراً انقلبوا على ميراثهم الجيفرسونى عندما سيطر الجناح الجنوبى ، واجتذب معظم الويج إلى الحزب أيضاً . وأدى الخلاف المحتدم على الرق إلى ولادة الحزب الجمهورى ، الذى تكون من الديمقراطيين الساخطين فى الشمال ، ومن حركة إلغاء الرق ، وحزب التراب الحر الصغير ، والتقدميين من « الويج » . وفى سنة ١٨٥٦ قدم الحزب أول مرشح له للرئاسة ، وفى سنة ١٨٦٠ وضع أبرهام لنكولن فى البيت الأبيض ، فى حين ترنح الديمقراطيون تحت أول هزيمة من الهزائم الكثيرة التى أنزلوها بأنفسهم . وبذلك رسمت الخطوط الرئيسية للتنافس الحزبى ، وهيمنة الجمهوريين والديمقراطيين على الحياة السياسية إلى ما يجاوز القرن التالى .

وتركت الحرب الأهلية طابعها على الحزبين وخلقت الكثير من مصاعب سياسة القرن العشرين . واصطدم اتخاذ الديمقراطيين تراث ملاك العبيد بالأفكار والمثل الليبرالية لكل من جيفرسون وجاكسون (وإن كانت أقوال وأفعال كل من هذين الرجلين كانت تنطوى على بذور هذا التضارب) . وأخيراً انقسمت شخصية الحزب ، فمثل أحد طابعيه الولايات المحافظة فى الاتحاد الكنفدرالى القديم ، ومثل الطابع الآخر الشمال الأكثر ليبرالية وحضرية ، وانقسم الجمهوريون أيضاً . وقد أضفى عليهم دورهم كمنقذى الاتحاد ومحررى العبيد صورة الليبرالية التى لم تنسجم تماماً مع سجل الجمهوريين فى محاباة تجمع السلطات الاقتصادية والسياسية فى أيدى الاحتكارات الكبيرة فى أواخر القرن التاسع عشر . ولم يكن العمال الحضريون والمزارعون ممثلين فى أى من الحزبين . وتمخضت استياءاتهم عن الحركة الشعبية . ونجحت حركة الشعبيين فى

الاستيلاء على الحزب الديمقراطى نجاحاً كبيراً فى سنة ١٨٩٦ ، ولكنهم جنوا على أنفسهم بترشيح المتحذلق « وليم جننجز بريان » الذى خسر معركة الرئاسة ثلاث مرات . وانهار الشعبيون بعد هزيمة بريان الأولى ، وتوارى الديمقراطيون فى الظل ، وصار المحافظون والجنوبيون سادة الحزب مرة أخرى . وواصل الجمهوريون تأييد شركائهم فى العمل ، وحتى عملية القضاء على الاحتكارات على يد تيودور روزفلت المشكورة لم تكن سياسة شعبية ، أوليبرالية . وكانت انتخابات سنة ١٨٩٦ ختام أى مشاركة حماسية للمحرومين فى السياسة الأمريكية . فالأرقام الدالة على مجموع المدلين بأصواتهم تدل على تراجع مستمر بعد ذلك ، إلى يومنا هذا .

وقد أدت الانتصارات الساحقة للاتحاد فى الحرب الأهلية وما تلا ذلك من تقلصات فى الحزب الديمقراطى إلى كسب الجمهوريين السيطرة الفعلية على السياسة القومية من سنة ١٨٥٦ إلى سنة ١٩٣٢ ، تخللها فترات صغيرة من البعث الديمقراطى . ثم فشل الجمهوريون فى ايجاد أى حل للكساد الذى أصابهم باستثناء بعض الحلول التافهة التى أدت إلى إعادة تنظيم جوهرية للقوى فى صفوف الحزب . وعادت الأقليات والفقراء إلى الديمقراطيين ، وقد جذبتهم سياسة فرانكلين د. روزفلت ذات الاتجاه القومى الليبرالى إلى مزيد من التدخل الحكومى فى الشئون الاقتصادية والسياسية . وفى مقابل هذا شدد الجمهوريون موقفهم باعتبارهم حزب الأعمال الكبيرة وبطل الفردية القوية ، وما يترتب على ذلك من تقليل دور الحكومة . وفى عالم متزايد التعقيد والاستقلال ، قُضى على الآراء السياسية الجمهورية بأن تحتل مكان الأقلية . ولم يسيطر الجمهوريون على الكونجرس سوى مرتين ، إحداهما سنة ١٩٣٢ ، والأخرى سنة ١٩٨٠ ، وفى سنة ١٩٧٧ لم يظفر الحزب إلا باثنى عشر منصب حاكم ولاية وخمس هيئات تشريعية فى الولايات . يضاف إلى هذا أن أنصار الحزب الجمهورى تناقصوا باستمرار بعد « البرنامج الجديد » ، بحيث هبط عددهم إلى نحو ٢١ ٪ فى سنة ١٩٧٦ . ولكن فى السبعينات بدأت فى الحزب حركة متواصلة لإعادة البناء ظهرت بوادر نتائجها سنة ١٩٨٠ ، فأتيح للحزب الجمهورى أن يستعيد الرئاسة مع السيطرة على مجلس الشيوخ ، وتقوية سلطانهم فى الولايات ليصل إلى ٢٣ من مراكز حكامها .

وتعكس نهضة وانحدار الحزبين فى المائة والعشرين سنة الأخيرة حقيقة مؤداها أن هناك اختلافات فى البرامج الأساسية ، يحسها الناخبون ويتصرفون على أساسها . ولكن الفجوة بين آراء الحزبين تبدو غير ذات بال بالنسبة للكثيرين ، داخل وخارج حياة

الحـزب ، الأمـر الـذى يدعـو إلى إعـادة بنـاء أسـاسية للحـزبـين كى يعكسـا آراء اليمـين واليسـار . ومع أن البحث قد دل على أن زعامة الحـزبين تختلف أيديولوجيـا اختـلافـاً واسعـاً ، إلا أن المناضلين وشـاغلى المناصـب فى كليهما ينتمون فى الغـالب للطبقـة الاجتماعية العليـا ، الأمـر الـذى ينعكس على تماثـل عروضـهـا فى المعـارك الانتخابية .

وزاد من الافتقار إلى الفروق الواضحة بين الحزبين عدم وجود أحزاب ثالثة قوية . فمنذ الحرب الأهلية لم تحدث إلا أربعة تحديات قومية هامة من جانب أحزاب ثالثة . ففى سنـة ١٨٩٢ كسب الشعبيون ٨,٥ ٪ من الأصـوات ، وحصـل حزب تيودور روزفلت التقدمى (بول موز) على ٢٧,٥ ٪ فى سنة ١٩١٢ ، وحصل تقدميو « روبرت لافـوليت » على ١٦,٥ ٪ فى سنـة ١٩٢٤ ، وبعـد ذلك حصل حزب جورج والاس الأمريكى المستقل على ١٣,٥ ٪ من الأصوات فى سنة ١٩٦٨ . (وكان جهد حزب الولايات الجنوبية فى سنة ١٩٤٨ محدوداً بصفة عامة بالجنوب الأقصى ، ولذلك لم يمثل تحدياً قومياً) ولم يعش أى من الأحـزاب طويلاً كتنـظيمات قومية ، وإن كانت ــ هى وبعض أشبـاههـا الأقل نجاحاً ــ كثيراً ما أحرزت بعض القوة فى السياسة المحلية . أمـا على المستـوى القـومى فقوتها تقاس بدرجة التأثير الذى أحرزته على أحد الحزبين الكبيرين أو على كليهما . أكثر مما يقاس ذلك بشغل المناصب . والاختيار بين الحزبين ، وتشـابـه المبادىء ، معناه النجاح . كما أنه يعنى أيضاً موت الحزب الثالث . وتكون البدائل إما الموت بدون تأثير أو نفوذ ، أو الحياة على حافة النسيان . فلم يقم منذ الحرب الأهلية حزب ثالث له من القوة بمفرده ما يمكنه من التنافس طويلاً مع الحزبين الكبيرين أو هزيمة أحدهما .

وأما بالنسبة للحزبين الكبيرين ، فقد كان الافتقار إلى منافسة الحزب الثالث معناه أن التهديد الانتخابى الحقيقى لأى منهما مصدره حزب واحد فقط . وترشيح شخص مستقل يمثل تحدياً جدياً ــ مثل ترشيح جون أندرسون ، قد يكون مشكلة للمرشحين للرئاسة ، ولكنه لا يؤثر فى الأحزاب ككل على نفس النحو . وانتصار جيمس لونجلى فى سنة ١٩٧٤ كحاكم مستقل لولاية مين لم يؤثر على أى من الحزبين . وعملية الامتصاص التدريجى لأعضاء وأهداف أحزاب ثالثة أثمرت أيضاً أحزاباً هامة هى تركيب مختلف من مصـالـح كثـيرة مختلفـة . والحـزبان ــ مثل أى تكوينين مختلطين يسيطران على قطاع اقتصادى ــ يمكنهما العمل من غير أن يحددا اختلافاتهما بدقة . وكثيراً ما يتعاونان معاً .

وهكذا يجد الناخبون أنفسهم أمام سياسات قد لا يكون الفرق بينها إلا فى طريقة تغليفها والإعلان عنها .

النظم الحزبية والتنظيم

وغياب معتقدات حزبية قوية وفشل الحزبين الرئيسيين فى فرض التماثل حتى على السياسات الغامضة التى يؤيدانها ، يعرف فى تعبير مختصر بأنه افتقار إلى « المسئولية » الحزبية ، التى تبديها الأحزاب الأوربية وتستحق بها الاعجاب الكبير . فالسمات الرئيسية للنظم والتنظيمات الحزبية تتجه إلى وأد أى تطور نحو الانضباط الحزبى الصارم . فالحزبان الأمريكيان الكبيران ، على خلاف معظم الأحزاب الأوربية ، لا مركزية فيهما على المستوى القومى ومستوى الولاية معاً . والتنظيمات المركزية للأحزاب ــ مثل اللجان القومية والمؤتمرات القومية ــ قليلة السلطة والسيطرة . فالمؤتمرات لا تختار إلا مرشحى الرئاسة ونيابة الرئاسة . أما المناصب القومية الأخرى ــ مثل مقاعد الكونجرس ــ فتملأ بمرشحين تسميهم مجموعة الحزب فى الولاية أو المنطقة المحلية . وقد توجد فجوة عريضة بين الرئيس وبين أعضاء حزبه فى الكونجرس . وقد وصف بعض الملاحظين ذلك بأنه يخلق أربعة أحزاب ، بحيث يوجد حزب للرئيس وحزب للكونجرس فى كل من الحزبين الكبيرين . ورجال الحزب القوميون ــ فيما عدا الرئيس الموجود فى المنصب ــ لا سلطان لهم على شاغلى المناصب من أعضاء الحزب . ومن النادر أن يستطيعوا رفض ترشيحهم . ومع أن فى متناولهم بعض المال للانفاق منه ، إلا أن معظم تمويلات الحملات الانتخابية تجمع على مستويات أخرى للحزب ، أو بواسطة المرشحين أنفسهم . وكل شاغل منصب غير مقيد إذن بالانضباط الحزبى القومى .

والمسئولية الحزبية ــ كشرط أساسى لأحزاب محافظة وليبرالية محددة بصورة واضحة ــ تقتضى إحكام هذه البنية الحزبية المفككة . وفى أوائل السبعينات غيّر عدد من الأفراد والجماعات ولاءهم الحزبى ، الأمر الذى بدا أنه يوحى بمزيد من الوضوح الأيديولوجى . ولكن معظم هذه الحركات لم تصحبها أى مركزية كبيرة أو انضباط حزبى . والمنافسة على التسميات للرئاسة فى سنة ١٩٧٦ لم تنشأ من معارك أيديولوجية أساسية بل من صراعات بين الشخصيات فى إطار تحالفات فضفاضة .

وفى سنة ١٩٨٠ كانت الخطوط أوضح فى الحزب الجمهورى ، الذى اختار محافظاً قوياً هو رونالد ريجان وحرر خطبة شديدة المحافظة لتعكس آراءه ، مستبعداً التأثير المعتدل . وكانت المباراة الديمقراطية فى سنة ١٩٨٠ أساساً بين رئيس يشغل المنصب وهو محافظ معتدل ، تقديراته فى استطلاعات الرأى هزيلة ، وبين آخر الأخوة كنيدى الذى قدم برنامجاً ليبرالياً كلاسيكياً ، ولكنه مجرح بسبب سلوكه الماضى . ولعل هزيمة كنيدى فى حزبه تعكس طابع الحذر لدى من أدلوا بأصواتهم ، ولكن من المستحيل فصل الأيديولوجية عن الشخصية . والجهد المذهل الذى بذل فى اللحظة الأخيرة لفتح المؤتمر ، برغم انتصارات كارتر الأولى ، لم تمثل اختياراً أيديولوجياً ، بل عكس خوف الديمقراطيين الآخرين من مغبة هزيمة كارتر . وبين أنقاض هذه الهزيمة واجه الديمقراطيون التحدى ، والفرصة ، لإعادة بناء حزبهم ، كما فعل الجمهوريون من قبل .

وهذه البنيات الحزبية المفككة تعكس أسلوب المشاركة الشعبية فى الأحزاب الأمريكية . فمعظم الناخبين ـ وإن ربطوا أنفسهم بأحد الحزبين ، لا ينضمون إليه رسمياً . وأمثال هؤلاء المنتمين قد يصوتون لهذا الحزب أو ذاك ، أو يوزعون أصواتهم على الحزبين ، وإن كان الأغلب أن يصوتوا لأحدهما أكثر من الآخر . وهناك مجموعة أخرى مختارة تتكون من ناخبين يجشّمون أنفسهم الذهاب إلى مراكز الاقتراع فى انتخابات أولية ومستعدون لتسجيل أسمائهم كمؤيدين لحزب معين فى تلك الولايات التى يشترط فيها هذا للتصويت الأولى . وكثيراً ما يؤثر هؤلاء الناخبون على آراء الآخرين السياسية . وهناك مجموعة أصغر هم المناضلون الحزبيون ، وهم ما بين خمسة وعشرة بالمائة من السكان البالغين ، وهؤلاء ينضمون رسمياً لحزب ، ويعملون فى حملة انتخابية معينة ، أو يرشحون أنفسهم للمنصب . وزعامة الحزب مجموعة صغيرة جداً ، من بين شاغلى المناصب فى الحزب وشاغلى المناصب الحكومية ، بالإضافة إلى حفنة من الأصدقاء الشخصيين الأقوياء والمعضدين الماليين . ونسبة الزعماء والأنصار تختلف من ولاية لأخرى ، على حسب الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية لكل ولاية .

وتجميع وربط المنتمين للحزب ، والناخبين الأولين ، والمناضلين وزعماء الحزب فى حزب واحد يضفى على الحزب القومى سحنة شعثاء ، لا يمكن تحاشيها إلى حد كبير ، ولا اعتراض عليها ، فى مجتمع شديد التعدد . يضاف إلى هذا أن كل ولاية لها نظام

حزبى مختلف خاص بها ، قائم على اختلافات محلية ، الأمر الذى يتيح قاعدة لاستمرار الاختلافات فى الأسلوب السياسى ، ويؤثر على طابع المشاركة السياسية فى كل منطقة أو مجال .

نظم الحزب الواحد : المغلقة والتنافسية

هناك ولايات قليلة فى التاريخ الأمريكى حكمها حزب سياسى واحد لم يكن به تنافس داخلى . فالمعارضة لا يمكن منعها قانوناً ، ولكن من الممكن منعها بصفة غير رسمية على يد رجال ذوى سلطان كبير . ومثال ذلك « هوى لونج » الذى حكم الحزب الديمقراطى فى لويزيانا بيد من حديد فى أواخر العشرينات وطوال الثلاثينات ، وعن هذا الطريق حكم الولاية . ولم يسمح إلا لرجال قلائل معارضين للونج أن يتولوا أى دور قوى فى الحزب أو الحكومة . وحذا الحزب الديمقراطى فى ألاباما نفس المنوال فى الستينات بزعامة جورج ولاس . وتنظيم إقليم كوك التابع لعمدة شيكاغو السابق رتشارد دالى مثال حضرى معاصر . وفى مثل هذا الموقف يمكن ضم أو استبعاد أشخاص أو مجموعات بسبب علاقتهم بالشخصية المسيطرة . ومثل هذا النظام الحزبى نادر فى أمريكا ، لأن المعيار الأساسى للسياسة الأمريكية أن التنافس والمعارضة لا يجوز قمعهما ــ ليس علناً على الأقل ــ ولأن النمط السوى للسياسة الأمريكية ــ من جهة أخرى ــ هو المنافسة . والتماثل يتنافى معها . وحكم الحزب الواحد ، تحت رئاسة شخصية واحدة قوية ، يشبه الموقف فى ولايات استعمارية كثيرة بعد حصولها على الاستقلال تحت زعامة رجل ساحر للجماهير .

ومع أن حكم الحزب الواحد تحت زعامة رجل مسيطر أمر نادر نسبياً فى هذه البلاد ، إلا أن ولايات أمريكية كثيرة ــ بحكم التاريخ والتقاليد ــ حكمها حزب واحد على سبيل الحصر تقريباً . وإن كانت هناك منافسة ، ولكن داخل هذا الحزب الواحد . ومن أمثلة ذلك الديمقراطيون فى الولايات الجنوبية ، والجمهوريون فى نيو إنجلند وأجزاء من الوسط الغربى . ويسود نفس هذا الموقف فى كثير من المناطق الحضرية . حيث كانت « الآلة » هى السمة المهيمنة لفترات طويلة ، ومن أبرزها شيكاغو وممفيس ، وألبانى بولاية نيويورك ، وتامانى هول . وفى هذه المناطق يمكن أن يوجد الحزب الآخر على الورق ، بقصد تلقى الدعاية من البيت الأبيض عندما يكون ساكنه من نفس الحزب . وقد ينافس الحزب أو لا ينافس على المنصب . وفى هذه الحالة يكون الموقف أشبه بنظام

الحزب الواحد المقفل ، فيما عدا أن المعارضة الحقيقية فى هذا النظام ــ تحت مظلة الحزب الواحد ــ مسموح لها بالوجود ، وإن كانت محكومة عن كثب .

وقد تكون الانتخابات الأولية هى الوسيلة لهذه المنافسة . وفى بعض المناطق لا يتنافس فى الانتخابات الأولية إلا شخص أو اثنان . ولكن الأغلب أن يتبارى عدة مرشحين ، ولا يفوز الرابح إلا بأكثرية صغيرة . وفى الولايات الجنوبية على الخصوص تحولت هذه العملية إلى فن جميل دقيق ، تجرى انتخابات إعادة حاسمة ، يتبارى فى حدود ثلاثة متنافسين أكثرهم أصواتاً فى انتخابات أولية أخرى لتحديد الفائز . وهذه الإعادة تقلل فاعلية دورة الانتخابات الأولى التى لم يظهر فيها تفضيل واضح . والفائز لا يواجه فى الانتخابات العامة إلا معارضة ضئيلة (إن وجدت أصلاً) ويكون بالفعل واثقاً من الانتخاب . وحزب الأقلية فى مثل هذه النظم لا ينجح فى المتوسط إلا فى أقل من ٢٠ ٪ على مرّ الزمن .

ووجود ولايات ومحليات كثيرة ذات حكومة فردية الحزب ساعد على إحداث شذوذ كبير فى الأحزاب القومية . فهناك أشخاص جديرون بأن يكونوا أعضاء فى حزب ما ، نراهم مضطرين للترشيح للمناصب تحت لافتة أخرى إن أرادوا الفوز . وهنا يدوس الطموح إلى الفوز ، أو الكسب على المبادىء . وإذا كان شخص يأمل فى سلطة قومية فقد ينضم لحزب الأقلية بالولاية ، كما صنع جون كونالى عندما تحول إلى الجمهوريين فى تكساس الديمقراطية . وفيما عدا هذا يخضع الاختيار للنظام المحلى .

نظم الحزبين : السيطرة والتنافس

معظم الولايات الأمريكية بها حزبان نشطان يتنافسان فيما بينهما ــ إلا أن كثيراً ما يقترب هذا التنافس من نظم الحزب الواحد ، لأن أحد الحزبين شديد السيطرة ، بفوزه بما بين ٦٠ و ٨٠ ٪ فى الاقتراع . لذا يضع كثيرون من علماء السياسة الحزب الواحد والحزبين اللذين يسيطر أحدهما فى فئة واحدة . ويذهبون إلى أن معظم نظم الأحزاب فى الولايات المتحدة تفتقر أساساً إلى المنافسة . بل إن بعضهم يذهبون إلى أكثر من هذا فيقولون إن هذا مقصود عمداً من جانب ساسة الأحزاب ليحتفظوا بسيطرتهم بالإبقاء على مظهر المعارضة النشطة ، لأنها تبرر مطالبتهم بالتأييد لأنفسهم . ولئن كان من الصعب قراءة الدوافع ، فليس من الظلم تماماً قراءة السلوك .

والنمط الثانى من نظام الحزبين هو النمط التنافسى الحقيقى ، حيث يكون الحزبان

متقـاربى القوة ، فيكسبان ويخسران فى حدود ٤٠ و٦٠ ٪ . ولا يستطيع أى منهما أن يكون واثقاً بالفوز ولا متوقعاً الهزيمة ، ولا يكتفى الأنصار بالانضمام إلى اللعبة الوحيدة فى المـدينة . وفى هذه الحالة قد تكون الحدود الأيديولوجية أشد وضوحاً ، وقد تتآلف مجموعات ذوى المصالح فى اتحادات طبيعية . والولايات الأكبر حجماً ، مثل كاليفورنيا وإللينـوى ، التى تجمـع بين قطاعات حضرية وريفية ، ومصالح صناعية وزراعية ، وأخلاط متنوعة من السكان ، يرجح أن توجد فيها مثل هذه النظم بصورة طبيعية لأنه من الصعب أن تجبر مجتمعـات شديدة التعـدد على الصب فى قالب واحد . ولذا قد لا تكون هذه النظم أكثرها عدداً ، ولكن معظم الناس يعيشون فى ولايات يوجد بها حزبان سياسيان متنافسان ، وقد زاد الاتجاه إلى هذه السياسة وتقوّى فى السبعينات .

نظم الأحزاب الثلاثة أو الأربعة

وهـى نادرة . فولاية نيويورك بحـزبيهـا المحـافظ والليبرالى اللذين يكمـلان الـديمقراطيين والجمهوريين ، أحد هذه الأمثلة النادرة . والليبراليون والمحافظون قد يؤيدون مرشحى الحـزبـين الكبـيرين ، ولكنهم كثـيراً ما يسمـون مرشحيهم ، وقـد ينتخبونهم . فمثلاً السناتور جيمس بكلى فاز بالقائمة المحافظة فى سنة ١٩٧٠ . ومثل هذا الحـدث يعنى أن مرشحى الحزبين الكبيرين كانا متشابهين جداً ، بحيث اقتسما شريحة من الأصوات ، فسمح هذا لمرشح الحزب الثالث أن يجمع كل المعارضة ، ويفوز بالأغلبية العددية . ولذا عندما أعيد نظام الحزبين سنة ١٩٧٦ ورشح السناتور بكلى نفسه جمهورياً ، خسر الانتخاب .

ومرشحو الحزب الثالث قد يقلبون أيضاً ميزان القوى بين المتنافسين من الحزبين الكبيرين . فمثلاً المتنافس الليبرالى قد يمتص التأييد الليبرالى من المرشح الديمقراطى ، ويتم انتخـاب جمهـورى فى دورة الانتخاب التى تترتب على تفتت الأصوات . (وقد حدث هذا سنة ١٩٨٠ عندما رشح السناتور جاكوب جافتس نفسه ليبرالياً بعد أن هزم فى الانتخـابـات الجمهورية الأولية) . وقد تحدث مواقف مماثلة على المستوى القومى أيضاً . ففى سنة ١٩٦٨ كانت الأصوات المتجمعة لخصوم نيكسون أكثر من أصواته . ولأنه لا توجد إعادة انتخاب قومية لفرض اختيار بالأغلبية ، فاز نيكسون بمدته الأولى . وكـان من الممكن أن تطفو المشكلة مرة أخرى ، فلوقت ما من سنة ١٩٧٦ خشى أن مرشح الحزب الثالث يوجين مكارثى يمكن أن يسحب من جيمى كارتر الديمقراطى

أصـواتـاً تكفى فى الولايات الرئيسية لترجيح كفة جيرالد فورد . ولكن تحدى مكارثى فشل ، لكى يحل محله تحدى المرشح المستقل جون أندرسن بعد ذلك بأربع سنوات . (ومع أن أندرسن لم يظفر بأصوات فى الهيئة الانتخابية ، إلا أنه تلقى ما هو أكثر من هامش الفارق بين المرشحين الرئيسيين فى ١٣ ولاية) . وهذا الحضور المثابر لقوة ثالثة فى الفـترة الأخـيرة فى انتخابات الرئاسة هو الذى يدعو بعض المحللين إلى القول بأن الحزبين الحاليين لم يعودا كافيين ، ولابد من إعادة التنظيم على نحو ما .

نظم الأحزاب المتعددة

وهنـاك أمثلة كثيرة لذلك فى النظام السياسى الأمريكى ، فبعض الولايات ذات الحـزب الـواحد ، مثل فلوريدا ، اتضح أنها ذات نظم متعددة الأحزاب من الناحية السلوكية ، بسبب وجود « زمر » كثيرة داخل الحزب الديمقراطى المنفرد . وفى أوروبا تقترن هذه النظم عادة بوجود حكومة ائتلافية ، لأنه ما من حزب واحد من القوة بحيث يحكم وحـده ، ليس لزمن طويل على الأقل . وفى الشكل الأوروبى يرجح أن تكون الأحزاب المتعددة حاسمة فى اختلافاتها الأيديولوجية ، وكثيراً ما تعجز عن البقاء مؤتلفة مدة طويلة . وكلما زاد تقـارب حليفين فى المعتقدات ، كانت مناقشاتهما أشد حدة . ونتيجة لهذا تتشكل الحكومات وتنحل ليعاد تشكيلها .

الحزب الواحد والحزبان والثلاثة والأربعة : الاختيار والنتائج

نظام الحزبين (وتنويعاته) الذى يميز الحياة السياسية الأمريكية ثمرة التاريخ ، والنزوع الطبيعى والصدفة بلاشك ، ولكن هناك أيضاً عناصر للاختيار والجهود المتعمدة لوقف قيام أو نمو أحزاب ثالثة . وفى هذه الجهود يتحد الحزبان الكبيران .

الاختيار

هنـاك تدابـير متنـوعـة دستورية وتشريعية تمنح الأحزاب الموجودة الأرجحية على الأحزاب الحديثة التكوين . وفى مقدمة هذه التدابير المناطق ذات العضو الواحد ، وهى موجـودة فى جميع النـظم الانتخـابية تقريباً ، سواء الخاصة بالاتحاد أو الولاية ، سواء

اشترطها الدستور أم لا . ونظام المناطق ذات العضو الواحد معناه أن عضوية المجلس التشريعى (أو المحكمة) تختار من مواضع دقيقة التحديد . وكل موضع ينتخب مرشحاً واحداً ، ولا يمكن أن يوجد إلا فائز واحد ، من حزب واحد طبعاً فى كل منطقة ، ومهما بلغ عدد أعضاء الحزب فإنه يخسر كل عضوية إذا كان منتشراً فى عدة مناطق ، ما لم يركز جهوده لكسب الأغلبية فى كل منطقة على حدة . وبديل هذا النظام هو التمثيل النسبى المتعدد الأعضاء ، وقد استخدم فى البداية فى المدن الأمريكية . وفى هذا النظام الذى تفضله كثيراً الدول الأوروبية الكثيرة الأحزاب ، يحصل كل حزب على نسبة من المقاعد تقارب نسبة الأصوات الكلية التى حصل عليها . والتمثيل النسبى يسمح للأقلية بالحصول على اعتراف بها ، وبأن تشارك فى الحكومة فعلاً . وحيث استخدم هذا النظام فى الولايات المتحدة ، حصل المحافظون ، والاشتراكيون ، بل والشيوعيون على شىء من الاعتراف بهم . وفى بعض المحليات قد تعكس السلطة التنفيذية الكثيرة الأعضاء خليطاً من الأحزاب إذا جرى انتخاب كل عضو على حدة ، وإن كان هذا فى حد ذاته ليس تمثيلاً نسبياً .

والحزب الثالث ، أو المرشح المستقل ، يلاقى عقبات أخرى كثيرة ، حتى لمجرد ذكر اسمه على بطاقة الاقتراع . والمتبع بوجه عام هو مطالبة الحزب الجديد بالحصول على توقيع نسبة مئوية من الأصوات فى الانتخاب الأخير كى يكون مؤهلاً لإدراج اسمه فى بطاقة الاقتراع . فإذا اتضح أن هذه النسبة المئوية المشترطة من الانخفاض بحيث تسمح بتأهيل حزب ثالث ، فقد تغير الولاية النسبة المئوية الضرورية . فمثلاً ولاية بنسلفانيا ضاعفت النسبة المئوية المطلوبة أربع مرات بعد أن حصل حزب السلام والحرية على نسبة التأهيل فى سنة ١٩٦٨ . وقد تفرض اشتراطات إضافية ، مثل اشتراط ولاية « إنديانا » أن يقسم الموقعون يمين ولاء معين (وبذلك فقد الأهلية للترشيح كل من الحزب الأمريكى وحزب السلام والحرية ، مع أن الحزب الأخير نقل يمينه بالنص مباشرة من تشريع الولاية) . ولا يذكر فى قائمة منطقة كولمبيا إلا تلك الأحزاب التى انتخبت الرئيس منذ سنة ١٩٥٠ . وبصرف النظر عن ضخامة الأصوات التى انضمت لأى حزب آخر بعد ذلك ، فلابد له أن يتقدم بطلب إدراج اسمه فى كل انتخابات جديدة . وبموجب هذه المعايير المتشددة (والسهلة الاستخدام) يكون نصراً باهراً لأى حزب جديد أن يحصل على مكان له على بطاقة الاقتراع ولو فى ولاية واحدة . وإدراج اسم جورج ولاس فى الخمسين ولاية بأجمعها فى سنة ١٩٦٨ ، واسم يوجين مكارثى فى ٣٥

ولاية فى انتخاب سنة ١٩٧٦ ، واسم جون أندرسن فى ٤٩ ولاية فى سنة ١٩٨٠ تحية تقدير لتصميمهم وتأييدهم . وقد يكون المال عاملاً هاماً أيضاً . فرسوم الإدراج تعمل على تثبيط عزيمة الأحزاب المناضلة والمستقلين . ولعل قانون المعركة الانتخابية الفيدرالية لسنة ١٩٧٤ زاد فى تعقيد مهمة تمويل الحملة بالنسبة للأحزاب الثالثة والمرشحين ، لأنه حدد اكتتابات الأفراد ووضع معايير معينة لأهلية أو مشروعية الاعتمادات العامة . (انظر مناقشة ذلك فى نهاية هذا الفصل) . وأياً كانت الأسباب أو الدوافع ، فالمرشحون والأحزاب الجدد لم يكن الأمر هيناً عليهم فى سنة ١٩٨٠ للفوز بإدراج أسمائهم فى تذاكر الاقتراع . وما أن قرر جون أندرسن ترك الانتخابات الأولية بالحزب الجمهورى ، ونزول الساحة مستقلاً ، حتى اكتشف أن معظم وقته بعد ذلك يجب أن يخصص للنضال ولاية ولاية ، لكى يدرج اسمه رسمياً كمرشح مستقل .

ومتى بدأ التصويت ، كثيراً ما يجد الحزب الجديد أن أى شكوى فى أى ولاية عن مسيرة الاقتراع لابد أن توجه إلى « ممثلى » الحزبين الكبيرين ـــ لأنهم المشرفون القانونيون على الانتخابات . وكذلك نظام « الفائز يأخذ كل شىء » المتبع فى التصويت ولاية ولاية فى « الهيئة الانتخابية » يعمل ضد مصلحة مرشح حزب ثالث للرئاسة ، مثلما يصنع نظام العضو الواحد للمنطقة فى الانتخابات الأخرى . أصوات أقلية كبيرة فى كل أنحاء البلاد لن تثمر إلا عدداً قليلاً من الهيئة الأنتخابية ـــ أو لا أحد على الاطلاق . وهذا ما حدث أساساً لجورج ولاس فى سنة ١٩٦٨ ، وسرعان ما انهار حزبه المستقل بعد الانتخابات . وكذلك حين نال جون أندرسن أصواتاً كافية سنة ١٩٨٠ تؤهله لاعتمادات فيدرالية للمباراة ، فإن عدم فوزه بولاية واحدة ، كان معناه ألا يحصل على صوت واحد من الهيئة الانتخابية .

النتائج

اتجهت أغلبية الآراء بين علماء السياسة الأمريكيين والساسة الأمريكيين إلى أن الأحزاب البالغة التفكك فى نظام الحزبين السائد كانت مفيدة للأمة . ويصف أحد الكتاب الحزبين الكبيرين بأنهما « مظلتان واسعتان مزوّقتان ودّيتان » يمكننا جميعاً أن نقف تحتهما . والفرض الكامن وراء هذا الرأى أن هذا التدبير ضرورى لسياسة التعدد . والولايات المتحدة بلد ضخم ، وسكانه يمثلون تقريباً كل جنسيات العالم ، وسلالاته ، وأديانه ، وألوانه ، ولغاته ، وثقافاته . ومصالح هؤلاء الاجتماعية الاقتصادية تتفاوت بين

البليونيرات وحملة الأسهم . بين جنرال موتورز ومحلات بقالة « بابا وماما » ، بين « الناس الراقيين » والعمال المهاجرين . ومناطق البلاد الطبيعية الضخمة تتميز بتواريخ ومشكلات منفصلة . فإذا أريد لكل هذه التقسيمات أن تمثلها أحزاب سياسية ، لانقسم الوطن نفسه انقسامات لا علاج لها ولأصاب الحكومة المركزية الشلل . وبدلاً من هذا يجعل الحزبان مظلتيهما سداً فى وجه ذلك الطوفان ، لأنهما ينتشران عبر القطاعات ، والمصالح الاجتماعية الاقتصادية ، والمجموعات العنصرية والقومية ، وبذلك يحتلان مركز الدائرة ويدعمانه ـ صحيح أن جانباً كبيراً من الحلول الوسطى الكثيرة التى تثمر هذه الجاذبية الواسعة كان الدافع لها الرغبة فى المنصب . والرغبة المشتركة فى نجاح النظام ، ولكن هذا كان ثمن الاتحاد .

والمدافعون عن نظام الحزبين الحالى يذكرون أيضاً أن الدافع إلى تجميع أغلبية كان من أثره (ولعله غير مقصود) توسيع الديمقراطية بتوسيع الحق الدستورى فى التصويت ، لأن الساسة سعوا إلى تأييد الشباب ، والنساء ، والأميين ، والفقراء ، وغيرهم من المجموعات المحرومة . وقد أفضى حق التصويت ـ بدوره ـ بهذه المجموعات إلى أشكال أخرى من المشاركة والدخول فى اهتمامات الساسة والوكالات الحكومية .

وأخيراً ، يرى أنصار النظام أن التطور التاريخى الطويل لنظام الحزبين هو دليل فى حد ذاته على شرعيته . وواضح أن الحزبين الأمريكيين صارا إلى ما هما عليه ، لأن الشعب فضل أن يكونا هكذا . وقد تطورا عبر القرون استجابة لاحتياجات الزمن ، فلو لم يكونا موضع رضا ، لكان الشعب قد رفضهما وفضل عليهما نظاماً آخر ، ولكن حدث بالعكس ، المرة بعد الأخرى ، أن رفض الشعب البدائل التى قدمتها أحزاب أكثر منهما أيديولوجية . فعلى مدى ١٢٠ عاماً ظل الأمريكيون يعطون تقريباً كل أصواتهم واكتتاباتهم للحزبين الكبيرين ، وهذا دليل على أنه لا حاجة حقيقية للتغيير .

ولكن نقاد النظام الحزبى الأمريكى تختلف آراؤهم عن هذا . فهم أولاً لا يرون فى الوحدة مهما كان الثمن حجة ملزمة . والحرب الأهلية قد انتهت على كل حال ، وبقى الاتحاد . وما من أحد يتوقع جدياً صراعاً آخر كالحرب الأهلية يقسّم الاتحاد ، فلماذا إذن يظل هذا التوقع غير المحتمل الحدوث يبرر الاستمرار فى حكم قلّة سياسية عليلة وعمياء فى آن واحد ؟ ويقول النقاد أيضاً أن التوسع فى الحق الدستورى لم تكن له صلة تذكر بالحزبين الحاليين . بل إن جهود المجموعات المستثناة نفسها ، بمساعدة المؤيدين

المتحمسين الذين آمنوا بمبادىء الديمقراطية ، هى التى ظفرت بحق الانتخاب للسود والنساء والشباب ، ولمنطقة كولمبيا العاصمة .

وأقوى حجة للاستمرار فى نظام الحزبين ، وهى حجة التقاليد ، تعرضت للهجوم أيضاً . فلعل الحزبين كانا كافيين لاحتياجات الأزمنة الباكرة لتكوينهما ـ هكذا يزعم النقاد ـ ولكن ضغوط أواخر القرن العشرين أعظم كثيراً من أن يحتويها إطار القرن التاسع عشر . وعجز الحزبين عن تقديم بدائل تعمل على أساسها يعوق قدرة النظام السياسى عن التصدى بكفاءة لقضايا الحياة الأمريكية الآن . وقد برهنت ترشيحات بارى جولد ووتر ، وجورج مكجفرن ، وجيمى كارتر (والهزيمة الضئيلة النسبة لرونالد ريجان فى سنة ١٩٧٦) على تزايد سخط الجماهير على السياسة كالمعتاد ، مع أن هؤلاء المرشحين فى حد ذاتهم لم يحدثوا التغييرات الأساسية المطلوبة . يضاف إلى هذا أن الانحدار الهائل فى التسجيل الجمهورى إلى الخمس فقط فى الهيئة الانتخابية فى سنة ١٩٨٠ قد أثار تساؤلات خطيرة حول مستقبل التنافس الحزبى فى التدبير الحالى للقوى . ولكن انتصار ريجان فى سنة ١٩٨٠ ، والنسبة القوية التى حصل عليها الحزب الجمهورى فى انتخابات مجلس النواب ، وفوزه بالأغلبية فى مجلس الشيوخ ، قد يدل على أن هذه المخاوف لا أساس لها . ومع هذا كانت انتخابات سنة ١٩٨٠ من بعض الوجوه بداية حركة هدفها إسناد مهمة تحديد القضايا الحاسمة فى الحياة الأمريكية ، وإلقاء الأضواء عليها ، إلى الحزبين الكبيرين . ويقيناً كان ريجان وكارتر ، وكذلك أندرسن ، أكثر وضوحاً فى اختلافاتهم ، عما كانت عليه الأمور بين كارتر وفورد .

وهناك حجة أخيرة ضد استمرار « تركيبة » الحزبين الحاليين ، وهى ارتباط هذا النظام القائم بالجانب السفلى القبيح للسياسة الأمريكية : فكثيرون من الساسة يفتقرون إلى المبدأ ، ومستعدون لاستغلال الخوف والتحيز لجمع الأصوات ، مع مواصلة الفشل فى معالجة التوأمين الفظيعين : العنصرية والفقر ، فضلاً عن عدم المبالاة وفجاجة كثيرين من الناخبين ، والتواطؤ المعيب على احتكارات الحكم والاقتصاد ، لأن كلا الحزبين منتفعان بهذه الأوضاع . فالفكرة المتسلطة بشأن الاحتفاظ بالسيطرة وبناء تحالف للكسب والفوز تكتسح أمامها كل شىء ، بما فى ذلك سؤال : « ولماذا الفوز ؟ » .

وحل المشكلات التى يبرزها النقاد إما بانشاء مدى أوسع من الأحزاب ، أو تحسين الحزبين الحاليين ليصيرا حزبين مسئولين أحدهما ليبرالى والآخر محافظ . وأيا كان البديل المختار من هذين ، فمن المؤكد أنه بمزيد من الاهتمام بالمبادىء ، وبمزيد من الوضوح

فى تقديم البرامج ، وبالانضباط الضرورى لانجاز البرامج الرئيسية ، تستطيع الأحزاب أن تجعل الهدف الأمريكى للحرية السياسية والانعاش الاقتصادى أقرب إلى الاثمار . ومن هذا المنظور تدل حركات الأحزاب منذ سنة ١٩٦٤ (سنة ترشيح جولد ووتر) على فشل الحزب ، وعلى رغبة الجمهور فى نظام أكثر تمثيلاً وقدرة على التوجيه .

السياسات الجديدة

سيطرت « السياسات الجديدة » فى أواخر الستينات وأوائل السبعينات على التعليقات السياسية الأمريكية ، إن لم يكن على السياسة الأمريكية ذاتها . فالاستياء الشعبى من السياسة ولّد التأييد للمرشحين المنشقين ، الذين لم يكن هناك شىء مشترك فيما بينهم فى الواقع سوى معارضة الحزبين الكبيرين ، وفرعهما المملوك لهما معاً ، وهو الحكومة الفيدرالية . فمثلاً جورج ولاس ، ويوجين مكارثى ، وجون أندرسن ، اجتذبوا اهتماماً كبيراً واسعاً مما أدى إلى فوز ولاس ببعض أصوات هيئة ناخبى الرئيس . والحركات المناصرة لهؤلاء الرجال كانت تأييداً فردياً خفياً للشخصيات أكثر من الدوافع التنظيمية القوية ، الأمر الذى جعل الكلام الجسور عن انتصار حزب ثالث فى مباريات الرئاسة غير واقعى بالمرة .

مثل هؤلاء المرشحين يستغلون السخط المنتشر فى السياسات الحالية وعلى من بيدهم السيطرة ، ذلك السخط الذى تفشى بين الناخبين ، بالإضافة إلى ما استشعره الناس بعد ذلك من كراهية قوية لعملية التزكية داخل الحزبين الديمقراطى والجمهورى . ولكن أمثال هؤلاء المرشحين لم يتمكنوا من تحويل هذا السخط إلى قنوات توصلهم إلى أهدافهم النهائية ، ومنى معظمهم بفشل مدو ، وقد أكد هذا الفشل استهانة كثير من الناخبين بالسياسة عموماً . بعد أن وصمتها ووترجيت وغيرها من فضائح السنوات القليلة الماضية .

ولعل معارك انتخابات سنة ١٩٧٦ قد ولدت بعض التفاؤل فى ضوء الاصلاحات التى تمت فى أعقاب ووترجيت . ولكن مع أن آثار هذه الاصلاحات لم تتضح بعد تمام الوضوح ، إلا أنه قد يجوز لنا أن نقول إنه لا تزايد فى المسئولية الحزبية ، فقد كان المفروض ــ مثلاً ــ أن التوسع فى النظام الأولى يشجع مزيداً من المشاركة الشعبية فى الحكومة ، ويجعل الأحزاب أشد استجابة للشعب . وقد فسر بعضهم ترشيح الديمقراطيين لجيمى كارتر ووشك ترشيح الجمهوريين فى سنة ١٩٧٦ لرونالد ريجان بأنه

مؤشر لفقدان مجموعات الصفوة سيطرتهم على الحزبين ، وأن كتلة الناخبين هى التى أمست تفوز بالنفوذ فى السياسة ، ولكن هذا الرأى كان مسرف السذاجة . فالترشيح الأول لكارتر ــ على الأقل ــ كان يدل على أن تأييد أقطاب الحزب لم يزل هاماً جداً فى المعارك الانتخابية . وقد يقال أيضاً أن النظام الأولى فتح إلى حد ما الباب لمجموعات الاهتمام الواحد . ولذا كان اتجاه التغيير فى هذا الاصلاح الوحيد غير منصب على الانضباط الحزبى والمسئولية الحزبية .

وقد أثارت معركة ١٩٨٠ مسائل أشد من هذا إقلاقاً ، حول مستقبل الحزبين ، وأبرزت شدة الحاجة إلى إعادة تقييم التغيرات التى حدثت منذ الصيف العنيف بشيكاغو سنة ١٩٦٨ . وكان المأمول أن اختفاء قاعدة الوحدة وأقطاب الحزب (واستبدالها بالانتخابات الأولية والمؤتمرات المكونة من مندوبين اختيروا بعناية كى يمثلوا الجمهور العادى) يمكن أن تجعل من الحزبين مؤسستين تامتى الديمقراطية . وبدلاً من هذا أثمر جيل من التغييرات متاعبه ، التى تحتاج إلى مزيد من الاصلاحات أو نقيض الاصلاحات الحالية . ويمكن أن تكمن المشكلة فى صعوبة جعل الاصلاح متوافقاً مع الوظائف التى قام بها الحزبان فى العملية السياسية ، ولاسيما فيما يتعلق بمؤتمر التزكية أو الترشيح .

وظائف الحزب فى السياسة الأمريكية

لم تغير الاصلاحات التى أعقبت ووترجيت الوظائف التى أداها الحزبان فى السياسة على امتداد حياة هذه البلاد . فالحزبان يعملان أولاً بمثابة سمسارين فى النضال من أجل السلطة ، متيحين لمجموعات المصالح الخاصة أن تعمل معاً لتحقيق تلك الأغراض المشتركة التى تخدم أيضاً احتياجات الحزب . وفى مقابل هذا التأييد تصل مجموعات المصالح إلى أعضاء الحزب الذين يفوزون بالمناصب . وفى عملية النزال الانتخابى وفى تقديم الأفكار عندما يتولون المناصب ، يقوم المناضلون فى الحزب بوظيفة أخرى للحزبين ، وهى مواصلة الثقافة السياسية وتقديم « خرائط » عامة إلى الجمهور تبيّن ما يحدث فى السياسة ولماذا يحدث . والولاء الحزبى يساعد على هذه المهمة . فالولاء لأحد الحزبين ، لم يزل قوياً فى بعض العائلات وفى قطاعات كثيرة من البلاد ــ وإن كان قد تناقص ــ بحيث يمثل هذا الولاء استمرارية الأجيال المتعاقبة . وقد يغير فرد ولاء

طفولته بسبب خبراته وهو راشد ، إلا أن خبراته الأولى وسط الأسرة والأصدقاء ــ وتسمى إجمالاً « التوعية » ــ تساعد على تحديد كيفية وأسباب ردود فعله للأحداث ، فما من أحد يستطيع أن يفلت من تأثير طفولته تماماً . وأخيراً نجد التجنيد للعضوية هو أهم وظائف الحزب المباشرة ، وكذلك الاختيار ، وانتخاب الزعامات السياسية المتعاقبة للبلاد .

العضوية والاختيار

يشترك الجمهور فى السياسة أولاً عن طريق الانتخابات التى تشمل أكثر من ستمائة ألف وظيفة . وفيما يتعلق ببعض المناصب الدنيا ــ غير المثيرة للاهتمام ، وقليلة الأجر ، وقليلة السلطان ــ يدقق الحزب فى البحث عن مرشحين واقناعهم بدخول المعركة . فالاحتفاظ بأكبر عدد ممكن من المناصب فى الأيدى الصحيحة يساعد على السيطرة على الحزب وعلى النظام السياسى معاً . أما المناصب المرغوب فيها فلا تحتاج إلى أن يكون الحزب « مندوب تجنيد » ، بل الراغبون هم الذين يهرولون عادة إلى الحزب لكى يعاونهم فى الحملة . ونتيجة هذا يقوم الحزب باختيار هؤلاء المرشحين أيضاً . ومن النادر والعسير أن يفوز مستقل فى الانتخابات بدون مساندة من تنظيم الحزب واعتماداته المالية . وحتى المستقل الثرى يجد أن خصومه الذين يستندون إلى ولاء الحزب وكثرة أعضائه لهم الغلبة عليه فى معظم الأحوال . (وهذا نلسون روكفلر دخل الانتخاب كجمهورى إلى جانب اسمه كى يفوز) . فالأحزاب إذن هى التى تحدد الزعامة . والجمهور يختار حاكميه من بدائل يقدمها الحزبان .

واختيار المرشحين يمكن أن يتم إما بانتخاب أولى أو بمؤتمر . والمرشحان للرئاسة ولنيابة الرئاسة يتم اختيارهما طبعاً بواسطة المؤتمر القومى للحزب . وكثير من المندوبين إلى هذين المؤتمرين الحزبيين القوميين يتم اختيارهم بانتخابات أولية . والباقون تختارهم لجان الحزب فى الولاية أو المنطقة المحلية . وذلك عادة فى اجتماعات تتم على مستويات شتى . والانتخاب الأولى ــ كما أشرنا آنفاً ــ قد لقى حظوة متزايدة لأنه أكثر تمثيلاً للشعب . ولكن كلاً من الانتخابات الأولية والمؤتمرات إنما هو فى جوهره انتقاء تقوم به القلة نيابة عن الكثرة . والناخبون الأوليون عادة من أرقى وأنشط الشرائح فى مجموع الناخبين . والمؤتمر الحزبى يتيح لمجموعة أصغر أن تختار المرشحين . والمندوبون الفرديون الذين يختارون للمؤتمر قد يكونون مرتبطين بالتصويت لشخص معين ، أو غير مرتبطين ،

ولكنهم هدف لتكتيكات شتى لاقناعهم عندما تكون المباراة حامية ، كالمباراة فى سنة ١٩٧٦ بين ريجان وفورد . ولعل مؤتمر الحزب الديمقراطى سنة ١٩٨٠ شهد أحمى « لوبى » بين جميع المؤتمرات ، لأن التمرد ضد الرئيس القائم كان حامى الوطيس للنهاية .

وهناك فئات معينة من المتنافسين لها ميزة أكبر من غيرها فى معركة الاختيار . فشاغل المنصب الذى يريد ترشيح نفسه مرة أخرى يعاد ترشيحه غالباً ، مرتكزاً على هيبته وألفة الجمهور لاسمه . وفى معظم الأوقات لا يعارضه أحد ، وإذا عورض فتحت يده موارد منصبه . ففى مساشوستس مثلاً ، فاز بإعادة الترشيح ٩١ نائباً من بين ٩٣ شاغلين للمنصب فيما بين سنة ١٩٦٠ و ١٩٧٤ ، والسبب الأساسى أنهم لم يلقوا معارضة لإعادة ترشيحهم . (أى أن ثلاثة فقط من الـ ٩١ نائباً المعاد ترشيحهم فى مساشوستس منوا بالهزيمة) . ولابد أن تحل بشاغل المنصب كارثة تطيح بحظوته كى يفقد ثقة حزبه أو دائرته الانتخابية . (وانتخابات سنة ١٩٨٠ التى شهدت رفض رئيس شاغل للمنصب ورفض عدد من مشرعيه أيضاً فهذا أمر غير عادى ، وستدلنا الانتخابات اللاحقة هل هذا التباعد عن شاغلى المنصب كان انحرافاً طارئاً أم هو تغيير عميق) . وقد عملت استقالة نيكسون على التعجيل بكثير من السقوط لمن ساندوه فى اللجنة القضائية . وثاقبو النظر من شاغلى المناصب الذين يتوقعون سلفاً وشك السقوط يحفظون كرامتهم بالانسحاب من المنصب ، مثل النائب وين هايس الذى استقال بعد الكشف عن فضائحه الجنسية فى الصفحات الأولى من الصحف . ويفتح الباب عادة للتحدى فى عملية الاختيار عندما يتم الانسحاب . وعلى الحزبين والناخبين عندئذ أن يحسنوا وزن مؤهلات المتنافسين الجدد ، وسجلهم فى المناصب ، ومواقفهم المعلنة ، وقدرتهم على التنظيم ، وسلوكهم الشخصى ، وكذلك قدرتهم على شن حملة ضارية إذا كان من المحتمل اشتداد المعارضة فى الانتخاب العام .

الانتخاب : المعارك والتصويت

السمة الكبرى للمعارك السياسية الأمريكية فى ربع القرن الأخير هى نفقاتها . ففى أول انتخاب للنكولن أنفقت الأحزاب ١٠٠ ٠٠٠ دولار . وفى سنة ١٩٥٢ ــ وهى آخر معركة انتخابية هامة أديرت تقريباً بدون تليفزيون ــ أنفق الحزبان ١٤٠ مليون دولار ، منها ١١,٥ مليون دولار على سباق الرئاسة . وفى سنة ١٩٧٢ بلغت النفقات ٤٠٠

مليون دولار . ونيكسون ومكجفرن وحدهما أنفقا ٩٤ مليون دولار ، وكانت نفقات نيكسون تزيد على نفقات مكجفرن بحوالى ١٦ مليوناً .

والتحول إلى التمويل العام فى سنة ١٩٧٤ غير الإنفاق الحزبى لسباق الرئاسة بإدخال حدود على التمويل . فالحكومة الفيدرالية خصصت ٧٠ مليوناً للسباق ، وبلغ مجموع ما أنفقه الـ ٢٣ مرشحاً للرئاسة حوالى ١٤ مليوناً ، إن انتخابات الكونجرس صارت الآن مصدراً كبيراً للانفاق ، فوصلت إلى ١٠٠ مليون فى سنة ١٩٧٦ ، وزادت إلى ١٥٠ مليوناً فى سنة ١٩٧٨ (وكانت جميع نفقات العام التالى لكل الانتخابات البرلمانية فى بريطانيا العظمى ثلاثة ملايين دولار فقط) . وتجاوز عدد من المرشحين الفرديين المليون دولار من النفقات من مالهم الخاص . وقد جعلت المحكمة العليا ذلك ممكناً إلى حد ما بإصدارها حكماً بعدم دستورية وضع حد لاكتتاب المرشح لنفسه من ماله . وقد انتفع الأثرياء انتفاعاً واضحاً من هذه القاعدة ، ولاسيما عندما نعرف أن أكثر المرشحين تمويلاً نادراً ما يفشل . ومن المفارقة الداعية للسخرية أن بعض المرشحين الذين واجهوا معارضة ضعيفة ــ أو لم يواجهوا أى معارضة ــ جمعوا أموالاً ضخمة لم ينفقوها كلها ، بل احتفظوا بها لاستخدامهم الشخصى ، وليس هناك قانون فيدرالى يحرم هذا . ويتصدر السناتور جيسى هلمز من كارولينا الشمالية قائمة الانفاق الفردى ، فقد أنفق ٧,٥ مليون دولار .

وأسباب هذا التصاعد المأسوى فى النفقات يمكن ارجاعها إلى تغييرات جذرية حدثت أيام لنكولن . ومن بين هذه الأسباب التضخم وارتفاع نفقات الأعمال . كما أن السكان تضاعفوا سبع مرات . ونسبة أكبر صار لهم حق الانتخاب . وتغيرت أيضاً تقنيات المعركة للوصول إلى هذا الجمهور العريض من الناخبين . ومصروفات النشرات البريدية تتكلف ملايين الدولارات . وانتاج الإذاعات السياسية وشراء أوقات تليفزيونية تتكلف أكثر من هذا كثيراً ، ويكاد يبلغ ربع نفقات سنة ١٩٦٨ . وعامل آخر هو أساليب استطلاع الرأى العام الحديثة المحنكة ، وكذلك استخدام المديرين السياسيين المحنكين الباهظى الأجور . فالمدير المحترف المستعد للعمل بأجر بصرف النظر عن الأيديولوجية (ولكن ليس بصرف النظر عن احتمالات نجاح العميل) صار سمة ثابتة للسياسة الأمريكية فى زمن قصير جداً .

وتولد من زيادة النفقات الانتخابية فى أواخر الستينات وفى السبعينات اهتمام بالاصلاحات التى قد توسع أيضاً نطاق المشاركة والتأثير الذى يمارسه المكتتب الصغير .

وقد أتاح رد الفعل لفساد وسوء استخدام السلطة على يد لجنة نيكسون لجمع التمويل وفرة من الأصوات للمصلحين تبعها صدور « قانون معركة الانتخابات الفيدرالى سنة ١٩٧٤ » (كذلك أصدرت ١٥ ولاية قوانين للتمويل العام) وكان الغرض هو وضع حدود للإنفاق ، وتشديد القيود على الاكتتابات ، والالتزام بإعلان مفصل عن الاكتتابات والنفقات . يضاف إلى هذا أن التشريع أنشأ اعتماداً يُستقطع من ضريبة الدخل (أى بمعدل دولار من ضرائب كل مكتتب إذا ذكر ذلك فى إقرار الضريبة) للمساعدة فى تمويل معارك المتسابقين الأساسيين على الرئاسة . وقد صيغت الاشتراطات بحيث تسمح بالتمويل الفيدرالى أيضاً لبعض صغار المرشحين . وتدخل الانتخابات الأولية والمؤتمرات فى هذه الاشتراطات .

وقد عدلت المحكمة العليا بعض شروط قانون سنة ١٩٧٦ ـ بإلغاء القيود على إنفاق الكونجرس وعلى ما ينفقه المرشح من ماله ـ ولكنها أبقت التحريات التى تتناول إنفاق مرشحى الرئاسة الذين قبلوا تمويلات عامة ، كما أبقت على حدود الاكتتابات : ١٠٠٠ دولار من الفرد وخمسة آلاف دولار من لجنة العمل السياسى لكل من الانتخابات الأولية العامة . وفى سنة ١٩٨٠ رفعت دعوى أخرى أمام المحكمة العليا من اللجنة القومية للحزب الجمهورى ومن جمعية « ريبون » ، تطالب بإلغاء القيود على الاعانات العامة للمرشحين للرئاسة .

وهكذا خلفت انتخابات سنة ١٩٨٠ عدداً من القضايا التى لم تحل . والمال مشكلة أبدية فى النفقات الباهظة ، والقيود على الاكتتابات ، وتوسيع التمويل العام . وقد اثارت معارك كثيرة فى سنة ١٩٨٠ أرقاماً قياسية للانفاق ، بما فى ذلك انتخاب لمجلس النواب تكلف حوالى ٢ مليون دولار . والزعامة علامة استفهام كبيرة ، وكذلك مجموعات المصلحة الخاصة ، والاستطلاعات السياسية ، والمستشارون المحترفون الذين حلوا محل زعماء الحزب . وصارت الإجراءات محل تساؤل ، وصار تماسك كل منطقة فى الانتخابات الأولية الكثيرة أمراً ممكناً . وهكذا برز النظام الحزبى من السبعينات وهو بالغ التفكك ، وكذلك العملية السياسية الأمريكية ، وليس هذا وليد الصدفة .

وبالنسبة للمصوت ، لم يمح انحدار الحزب كل عون فى تحديد كيفية التصويت . فالتصويت عملية معقدة ، وثمرة شبكة من الانتماءات المتداخلة ، والمتناقضة أحياناً . فالأسرة ، والطبقة والثقافة العنصرية بهويتها تؤدى دوراً هاماً ، وكذلك الصلات الشخصية فى الإطارات الاجتماعية المتباينة ، بما فى ذلك محل العمل ، والسن والجنس

يؤثران فى القرار ، وكذلك القضايا الخاصة لأفراد معينين . بل إن بيئة مسكن المرء ــ كالمدينة أو الضاحية أو المنطقة الريفية ــ لها تأثيرها . والصدمات المفاجئة ــ كالحرب ، والكساد ، والتضخم الخاطف ــ يمكن أن تغير أنماط التصويت لدى جيل بأسره . ولكن الحزب السياسى ــ مع هذا ــ ظل أمداً طويلاً هو المؤسسة الرئيسية التى تربط بين هذه العوامل ، وتنمى إدراكاً عاماً للسياسة (سواء أكان إدراكاً متماسكاً يكفى لتكوين أيديولوجية أم لا) وتثير الاهتمام والفاعلية فى النظام السياسى . فانحدار أو تحلل أو موت الحزب السياسى فى النظام الأمريكى يمكن أن يكون تغييراً جذرياً حقيقياً . وإذا وصلنا إلى النقطة التى يجب أن نقول عندها : « لقد انتهى الحفل » ، فقد نقول ذلك أيضاً عن العملية السياسية الأمريكية كما عرفناها .

مطالعات مقترحة

Herbert E. Alexander. *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform.* 2nd ed. Washington, D.C.: *Congressional Quarterly,* 1980.* A study by the major authority in this field.

James David Barber. *The Pulse of Politics: Electing Presidents in the Media Age.* New York: Norton, 1980.

Sidney Blumenthal. *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operatives.* Boston: Beacon, 1980.

David Butler and Austin Ranney, eds. *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory.* Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978.*

Alan Baron. "The Slippery Art of Polls." *Politics Today,* January–February 1980, pp. 21–25.

William Chambers. *Political Parties in a New Nation.* New York: Oxford University Press, 1963.* The origins of the American system.

James W. Davis. *Presidential Primaries: Road to the White House.* Westport, Conn.: Greenwood, 1980.

Edwin Diamond. *The Tin Kazoo: Television, Politics and the News.* Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1975.

Henry Fairlie. *The Parties: Republicans and Democrats in This Century.* New York: St. Martin's Press, 1978.*

William Flannigan and Nancy Zingale. *The Political Behavior of the American Electorate.* 3rd ed. Boston: Allyn & Bacon, 1975.

Gerald H. Gaither. *Blacks and the Populist Revolt: Ballots and Bigotry in the New South.* University, Ala.: University of Alabama Press, 1976.

Curtis Gans. "The Politics of Selfishness: The Cause: The Empty Voting Booths " *Washington Monthly*, October 1978, pp. 27–36.

Arthur T. Hadley. *The Empty Polling Booth*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1978.

______. *The Invisible Primary*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.

Richard Harris. "A Fundamental Hoax." *The New Yorker*, August 7, 1971.

Bernard Hennessy. *Public Opinion*. 3rd ed. N. Scituate, Mass.: Duxbury, 1975.

Gary C. Jacobsen. *Money in Congressional Elections*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1980.

Walter Karp. *Indispensable Enemies: The Politics of Misrule in America*. Baltimore: Penguin, 1974.* A critical view of the two parties.

William R. Keech and Donald R. Matthews. *The Party's Choice*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976.* Selection of candidates.

V. O. Key, Jr. *The Responsible Electorate*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966.

Everett Carll Ladd, Jr., and Charles D. Hadley. *Transformations of the American Party System*. New York: Norton, 1975.*

Mark R. Levy and Michael S. Kramer. *The Ethnic Factor: How American Minorities Decide Elections*. New York: Simon & Schuster, 1980.*

Michael J. Malbin, ed. *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980.*

Lewis Perdue. "The Million-Dollar Advantage of Incumbency." *Washington Monthly*, March 1977, pp. 50–54.

Paul M. Perkins. "What's Good about the Electoral College." *Washington Monthly*, April 1977, pp. 40–44.

Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky. *Presidential Elections*. New York: Scribners, 1980.

Gerald Pomper. *Elections in America: Control and Influence in Democratic Politics*. New York: Dodd, Mead, 1968.* A critical view.

______. *Voter's Choice: Varieties of American Electoral Behavior*. New York: Dodd, Mead, 1975.

Milton Rakove. *Don't Make No Waves, Don't Back No Losers*. Bloomington: Indiana University Press, 1975.* The Daley machine in Chicago.

Austin Ranney. *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana, Ill.: Illini Books, 1962.*

Kirkpatrick Sale. *Power Shift: The Rise of the Southern Rim and Its Challenge to the Eastern Establishment*. New York: Vintage, 1975.*

Walter Shapiro. "The Two Party Pork Barrel." *Washington Monthly*, November 1975.

Frank Sorauf. *Party Politics in America*. Boston: Little, Brown, 1968.*

Raymond E. Wolfinger and Steven J. Rosenstone. *Who Votes?* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1980.*

---

*Available in paperback.

١٠

الديمقراطية فى أمريكا

أخاسرة هى ؟

طاقة الانسان لقبول العدالة تجعل الديمقراطية ممكنة . ولكن ميل الانسان للظلم يجعل الديمقراطية ضرورية .
راينهولد نيبور

الحكومة التى تحكمها الأغلبية ، فى جميع الأحوال ، لا يمكن أن تقوم على العدالة ، ولو فى حدود فهم البشر لها .
هنرى دافيد ثورو

الديمقراطية مثل الطوق . . لا تغرق أبداً . . ولكن قدميك تكونان دائماً فى الماء .
فرنكلين آمز

الديمقراطية من أكثر المفاهيم روغاناً فى تاريخ السياسة الأمريكية . ففى الوثائق الرسمية التى واكبت مولد هذه الأمة ، لا تظهر كلمة الديمقراطية ، بل استخدم المؤسسون لفظ « جمهورية » ، بمعنى الشىء العام أو الجماهيرى ، أو لعله المجتمع الذى يحكم فى إطار ويهدف الصالح العام ، ولكنه لا يعنى بوضوح « حكومة الشعب » . وبعد بضع سنوات حدث تفجر للشعور الديمقراطى فى عهد أندرو جاكسون ، ومنذ ذلك الحين صارت الديمقراطية شائعة الاستعمال ، بصورة بيانية ، برغم كثرة التشكك فى شأنها .

وتعنى الديمقراطية حرفياً حكم الشعب ، وفى أصلها الإغريقى كانت تحمل صيغة الحكم بواسطة الدهماء . ومن الواضح أن هذا المعنى الازدرائى الأصلى ، والظروف التى شكلته أصبح قليل الانطباق الآن . ولكى نفحص مجتمعنا ونقارنه بالمجتمعات الأخرى ، يجب أن نبحث عن المعانى المعاصرة للفظ « الديمقراطية » .

من هم الشعب ؟

تعريف الديمقراطية بأنها الحكم بواسطة الشعب لا يفيدنا كثيراً ما لم يكون مفهوماً بوضوح من هم « الشعب ، أى من هم الأمريكيون المؤهلون للاشتراك فى السياسة .

ففى كل مجتمع يوجد أشخاص مستثنون من حياته السياسية (نظم الحكم) . وأبعاد هذا الاستثناء ــ والأساس الذى بمقتضاه يتم استثناء هؤلاء الناس ــ لابد أن يؤثر فى أبعاد الديمقراطية . والنمط الأكبر للديمقراطية ، وهى الدولة / المدينة الاغريقية ، كانت تستثنى سكاناً كثيرين ــ العبيد والنساء والأحرار من غير المواطنين . وحتى فى ذروة الحكم الديمقراطى لم يكن مسموحاً لأكثر من أقلية من المقيمين بالدولة أن يشاركوا فى السياسة ، وبذلك فرضت حدود ضيقة على نطاق الحكومة الشعبية . والدول الأخرى التى زعمت أنها ديمقراطية كذبتها الاحصاءات أيضاً . فمثلاً فى جمهورية جنوب أفريقيا ، وهى ذات دستور ديمقراطى مزعوم ، يحرم من المشاركة فى الحكم بصورة دائمة قرابة ٩٠ ٪ من السكان البالغين (من ذوى الأرومة السوداء غالباً) . ووسائل فرض هذا الحرمان دفعت بجنوب أفريقيا إلى حافة الحكم المطلق ومشارف الفوضى . فمن معايير الديمقراطية الهامة إذن نسبة المجتمع المؤهل للمشاركة السياسية .

المشاركة فى أمريكا : قواعدها الرسمية

تشير المشاركة السياسية إلى نطاق من النشاطات ، ولكن أهمها جميعاً نشاط التصويت . وفى الولايات المتحدة قيود شتى قانونية ودستورية على الحق الدستورى ــ حق التصويت . وقد شهد القرنان اللذان مرا على استقلالنا تغيرات كثيرة فى القواعد ، بعضها على شكل تعديلات دستورية (انظر الجدول ٧ به ملخص هذه التغيرات) .

والمسئولية الأولى عن تقرير حق التصويت للولايات تأكّدت بمقتضى المادة الأولى من الدستور ، وكانت الصلاحية للتصويت الفيدرالى تتوقف ــ إلى حد كبير ــ على الأهلية للانتخابات فى الولايات المتفرقة . وكانت مؤهلات الملكية أول القيود على الحق الدستورى ، ولكن هذه المؤهلات بدأت تسقط فى أوائل القرن التاسع عشر . وبقية من هذا القيد ظلت حتى القرن العشرين ، فى صورة اشتراط دفع رسم ، أو ضريبة اقتراع لتسجيل اسم الناخب . وكان هذا الشرط مفروضاً على وجه العموم فى الجنوب ، فأدى إلى حرمان الفقراء ، ولاسيما السود من الحق الدستورى . واحتاج إلغاء هذه الضريبة إلى تصرف قومى ، على شكل التعديل الرابع والعشرين للدستور فى سنة ١٩٦٤ ، الذى ألغاها من حيث هى عائق للتصويت فى الانتخابات الفيدرالية . وبعد عامين وسعت المحكمة العليا هذا الإلغاء ليشمل انتخابات الولاية . ولم يزل شرط التملك العقارى للمشاركة فى التصويت معمولاً به فى انتخابات قليلة من نوع خاص فى بعض الولايات ،

الجدول ٧ : التغيرات فى الحق الدستورى ١٧٨٩ - ١٩٨٠

مؤهلات أواستبعادات	الوضع الحالى
الملكية	ألغيت بقرار الولاية ، وبالتعديل الرابع والعشرين ، فيما عدا بعض انتخابات معينة من نوع خاص .
السلالة	ألغيت بقرار الولاية وبالتعديل الخامس عشر .
الجنس	ألغى بقرار الولاية وبالتعديل التاسع عشر .
السن	خفض بقرار الولاية وبالتعديل السادس والعشرين إلى ١٨ سنة .
الاقامة بواشنطن	ألغيت بالتعديل الثالث والعشرين ، لمنصب الرئيس فقط .
محو الأمية	ألغى للمناصب القومية بقانون حقوق التصويت سنة ١٩٧٠ ، وأوقف فى بعض الولايات بقانون حقوق التصويت سنة ١٩٦٥ .
المواطنة	لا تغيير .
طول الاقامة	حدد بقانون سنة ١٩٧٠ لحقوق التصويت للمناصب القومية بمدة ٣٠ يوماً وخفض بأحكام من محاكم الولاية والمحاكم الفيدرالية بالنسبة لانتخابات الولاية وتحدد بمدة ٥٠ يوماً .
الوجود بمكان الاقتراع يوم الانتخاب	ليس ضرورياً فى بعض الانتخابات إذا تم الاخطار مقدماً للادلاء بالصوت غيابياً .
شروط حسن السلوك والقدرة العقلية	أوقف فى بعض الولايات بقانون سنة ١٩٦٥ لحقوق التصويت . وفى بعضها الآخر ليست هذه الشروط دستورية .
التسجيل	معمول به فى معظم الولايات . والتسجيل الفيدرالى فى قوائم الاقتراع تقدم به اقتراح فى سنة ١٩٧٧ بوصفه « قانون التسجيل للتصويت العام » ولكن لم يوافق عليه .

وهو ما يتصل عادة بهيئات المياه وغيرها من الوكالات العامة ذات النوعية الخاصة ، أو لجان فرض الضرائب العقارية للانفاق على المدارس . وقد حكمت المحكمة العليا مرات عديدة ، آخرها فى دورة ١٩٧١ / ١٩٧٢ بأن مثل هذه الشروط الانتخابية لا تخالف الدستور ، حتى ولو كانت تتضمن أيضاً تقدير وزن الصوت على أساس حجم العقار المملوك . وهذا الرأى القانونى بشأن الحق الدستورى يجوز أن يسمى « لا تمثيل بدون أداء ضريبى » .

وقـد بدأ توسيع الحق الدستورى ليشمل السكان السود المستثنين ، فى الولايات الشمالية ثم طبق فعلاً بصورة قومية بعد الحرب الأهلية عند إقرار التعديل الخامس عشر (الذى انطبق وقتئذ على الرجال السود وحدهم) . وبعد إعادة بناء الاتحاد تبنت ولايات جنـوبية كثـيرة وسائل لتقييد الحق الدستورى ، مثل ضريبة الاقتراع أو امتحانات محو الأمية ، لحرمان السود من الانتخاب . وسقطت هذه الأساليب فى معارك الحقوق المدنية فى الستينات ، فقد حرم قانون حق التصويت امتحانات محو الأمية فى تلك الولايات والأقـاليم التى كان المقيدون بها فى سجـل الناخبين أقل من نصف عدد البالغين من السكـان . وحتى حيث يسمـح الآن بهذه الامتحـانات لا تطبق بالنسبة للانتخابات الفيدرالية بموجب لوائح قانون حق الانتخاب لسنة ١٩٧٠ . ولا تطبق معظم المناطق الآن أى اختبار لمحو الأمية ، ولا يمكنهم هناك عقد هذه الامتحانات لاستبعاد مجموعات معينة . وبدأ الاستثناء العنصرى الواضح الآخر ــ الخاص بالهنود الحمر ــ يختفى فى أواخر القرن ١٩ ، ومنح الهنود الحمر حق التصويت بتشريع سنة ١٩٢٤ وهو جزء من عملية تأخرت كثيراً لمنحهم المواطنة الكاملة . وتمت هذه العملية سنة ١٩٤٨ بصورة أساسية ، وإن كان الهنود الحمر الذين يعيشون فى المحتجزات الفيدرالية كثيراً ما منعوا من الاشتراك فى العمليات السياسية بالولاية .

وظل نصف السكان خارج النشاط السياسى تماماً مدى القرن الأول من الاستقلال الأمريكى . وفى سنة ١٨٩٠ حطمت « ويومنج » الحاجز بمنح النساء حق التصويت ، وتبعتها فى ذلك بضع ولايات أخرى . وأعقب ذلك كفاح طويل بلغ الذروة بصدور التعـديل التاسع عشر سنة ١٩٢٠ ، الذى أقام حق الانتخاب العام للنساء على المستوى القومى .

وحدث توسع جوهرى فى الحق الدستورى فى هذا القرن . فمنح التعديل الثالث والعشرون فى سنة ١٩٦١ المقيمين فى العاصمة الفيدرالية حق اختيار ناخبين فى انتخابات الرئاسة (ولم يزل سكان منطقة كولمبيا بدون تمثيل انتخابى فى الكونجرس الذى ظل يدير أمور المدينة نفسها منذ سنة ١٩٧١) . وحاول قانون ١٩٧٠ لحقوق التصويت ــ إلى جانب إلغـاء امتحـانـات محو الأمية ــ أن يؤكد السيطرة الفيدرالية على السن ، ومحو الأمية ، وشروط الإقامة بالنسبة لجميع الانتخابات . وحكمت المحكمة العليا بأن ذلك ممكن بالنسبة للمباريات الانتخابية الفيدرالية فحسب . وقد ترك هذا الوضع للولايات الخيار فى إقامة إطارين للاقتراع ، أحدهما للانتخابات الفيدرالية ، والآخر لانتخابات الولاية ــ أو تغير لوائحها ، وقد اختارت الولايات الحل الأخير بالمصادقة على التعديل

السادس والعشرين فى سنة ١٩٧١ بخفض سن التصويت فى جميع الانتخابات إلى ١٨ سنة . وفى وقت هذه المصادقة كانت لمعظم الولايات اشتراطات لمدة الإقامة التى تزيد على ٣٠ يوماً ، وهو الحد الفيدرالى الجديد ، وتشبثت بشروطها تلك . ومنذ ذلك الحين أبطلت المحاكم الفيدرالية بعض مدد الإقامة الأطول من هذا ، بحيث صارت شروط المدة القصوى تقارب ما بين الخمسين والستين يوماً .

ولم يزل عدد من الاستبعادات قائماً . فالناخبون المؤهلون الغائبون عن موطنهم قد يمنعون من الاشتراك ، إلا إذا استوفوا شروط الاقتراع الغيابى ـ وهى غالباً معقدة أو لا وجود لها . والأمريكيون الذين يعيشون وراء البحار ـ فيما عدا من فى الخدمة العسكرية أو الهيئة السياسية ـ محرومون بالفعل من حقهم الدستورى . والمعتقلون ـ ولو رهن المحاكمة ـ لا يحق لهم التصويت الغيابى . والمجانين ، والمتخلفون عقلياً (وتسميهم بعض الولايات البله) والمجرمون المحكوم عليهم ولو تم الإفراج عنهم (باستثناء كاليفورنيا) ليس لهم حق التصويت . والمواطنة نفسها مطلوبة ، وأحياناً لابد من قضاء مدة معينة بعد الحصول عليها . وليس هذا الشرط هيناً ، والمبعدون على أساسه ليسوا قلة فى بعض الولايات ، مثل ولايات الجنوب الغربى ، حيث نسبة كبيرة من السكان يعتبرون مقيمين غير مواطنين قانوناً (وغير قانونى) . وبعض الولايات تفرض شرط « حسن السلوك » الذى يستبعد نطاقاً معيناً من الناس ـ من المشتركين فى المبارزات إلى المعدمين أو المتسولين والموظفين المفصولين لأسباب مخلة بالشرف . وبعض هذه القيود تقع تحت طائلة قانون سنة ١٩٦٥ لحقوق التصويت ، وبعضها الآخر واضح أنها غير دستورية ، مع بقائها فى السجلات الرسمية . وفى بعض الولايات توجد قيود خاصة تنقض أهلية المحكوم عليهم لأسباب سياسية ، مثل الانتهاكات التى تقع أثناء عملية « اللوبى » .

والقيد الذى لعله يمنع عدداً من الأمريكيين من التصويت أكبر مما تمنعه القيود الأخرى هو شرط التسجيل فى قائمة الناخبين . وقد برز هذا الاجراء بعد الحرب الأهلية ، وبلغ ذروة ازدهاره فى أوائل القرن العشرين ، عندما كان هذا الشرط قائماً فى ٤٢ ولاية . وقد بدأ هذا الاجراء لأن عمليات الفساد السياسى المنظمة كانت تقوم على أساس الغش فى الانتخابات (التزوير) . وعندما كان الناخبون معروفين شخصياً للعاملين فى مراكز الاقتراع وللأحزاب ، كانت المنافسة تجرى بمزيد من النزاهة ، ولم يكن التزوير أو الغش مشكلة . ومع نمو السكان والتغيرات فى الظروف الاجتماعية

صار من الضرورى إدخال كابح ما ضد إمكان تعدد التصويت . ومن سوء الطالع أن شروط التسجيل ومحو الأمية وحسن السلوك سهلت تقلص هيئة الناخبين ، بحيث اقتصرت على من يقرهم القابضون على السلطة .

وحتى عندما تطبق شروط التسجيل اليوم بعدالة ، نجدها تقيم حاجزاً هائلاً أمام المشاركة فى الانتخابات . فقرابة ثلثى السكان فى سن التصويت ـ أى حوالى ١٥٥ مليوناً فى سنة ١٩٨٠ . وفى وقت إجراء الانتخابات لم يكن مسجلاً إلا ١٠٠ مليون فقط ، أى هناك فجوة مقدارها ٥٥ مليون راشد من بينهم ٥ - ١٠ ٪ مستبعدون بأى عامل مسقط للأهلية مؤقتاً أو بصفة دائمة . والباقون لم يسجلوا ـ أو لم يستطيعوا تسجيل أسمائهم ، ولذا لم يكونوا قادرين على المشاركة فى اختيار قادتهم .

وقد ذهب بعض النقاد إلى أننا لكى نرفع مستوى المشاركة فى الحياة السياسية الأمريكية ، ينبغى أن تلغى معظم مؤهلات التصويت . فأثار هذا القول مسألة : أى هذه الاشتراطات شرعية ، وأيها عقبة لا لزوم لها فى طريق الممارسة السياسية الصحيحة ؟ وليس هناك خلاف كبير حول بعض المؤهلات ، فمثلاً قليلون من يعارضون فى وجود حد أدنى للتصويت ، ويزعمون أن هذا الحد فيه إضرار بالديمقراطية . ومعظم الناس متفقون على أن السن المحددة الآن معقولة . وثمة مؤهل آخر مشترط هو سلامة العقل ، يبدو وجيهاً من حيث المبدأ ، وإن كانت هناك حاجة لحماية حقوق المشكوك فى سلامة عقله والتدقيق فى حالات الحجز القسرى فى المصحات العقلية .

وكثير من الاشتراطات الأخرى أقل وجاهة ويمكن التخفيف منها أو إلغاؤها . فهى تستخدم أساساً لإقامة حواجز ضد من هم أقل حظوة ، ممن يحرمون أحياناً من حقهم الدستورى حرماناً دائماً لخطأ واحد ارتكبوه ، مثل سوء السلوك أو ارتكاب جنحة . وقد حكمت محكمة كاليفورنيا العليا بأن الحرمان من الحق الدستورى لمرتكبى الجنح بعد الافراج عنهم غير دستورى . وإن هذا الإجراء يجب أن يلغى فى الولايات الأخرى .

والتسجيل مسألة شائكة . فنظراً لحجم الناخبين ، وتاريخ الفساد الحزبى ، قد يكون هذا الشرط ضرورياً . ولكنه بصورته الحالية معيب . فولايات قليلة تبيح التسجيل بالبريد أو تقيم حجيرات تسجيل فى أماكن يمكن الوصول إليها بسهولة . وولايات كثيرة تشطب اسم الناخب من القوائم إذا لم يصوت خلال مدة معينة . وهذا الإجراء يميل إلى استبعاد من يصوتون أساساً فى الانتخابات الفيدرالية ، ويطبق عادة ضد مصلحة الديمقراطيين . وما من ولاية تجعل من يوم الانتخاب عطلة ، ومعظم

الانتخابات تجرى فى أيام العمل العادية . والانتخابات الأولية التى تجرى يوم السبت فى تكساس تعتبر استثناء ، وحصيلتها أعلى من الانتخابات النهائية يوم الثلاثاء . كذلك تثبط تعقيدات إجراءات التسجيل عزيمة الناس ، وخصوصاً من يعملون ووقتهم ضيق وحظهم من التعليم قليل . وأخيراً اشتراط الإقامة للتسجيل يحرم عدداً كبيراً من الناس حقهم الدستورى ، لأن مجتمعنا متحرك ، ينتقل حوالى ٢٠ ٪ من سكانه كل سنة إلى مواطن أخرى . وقد أحبطت باستمرار اقتراحات التسجيل القومى بالبريد لأسباب معظمها حزبية . والتشريع الذى قدمته إدارة كارتر فى سنة ١٩٧٧ لإدخال التسجيل للانتخابات الفيدرالية فى حجيرات الاقتراع نفسها لم يظفر بالإقرار .

وستظل نسبة الأمريكيين الذين يشكلون « الحكومة بواسطة الشعب » مصدر حرج قومى إلى أن يتم مثل هذا الإصلاح ، ويبدو أن تبسيط إجراءات التسجيل يحسن مستوى المشاركة . ففى ولاية داكوتا الشمالية ، حيث لا وجود للتسجيل ، كانت النسبة المئوية لحصيلة يوم الانتخاب فى سنة ١٩٧٦ فى المرتبة الثالثة فى كل أنحاء البلاد . وكانت ولايتا مينيسوتا وويسكونسن فى المرتبة الأولى والثانية ، وهما تمنحان إجازة ليوم التسجيل فى قوائم الانتخاب .

المشاركة فى أمريكا : الحواجز غير الرسمية

وليس كل المؤهلين للتصويت يشاركون بنفس الدرجة . فتأثير المشجعات أو المثبطات الثقافية والسياسية المختلفة للمشاركة ينتج حصيلة من الأصوات أعلى بكثير بين شرائح معينة من السكان ، كالأفضل تعليماً ، ومن لهم أعمال ذات مكانة عالية أو متوسطة ، ومن ليس لهم أعمال إطلاقاً ، والبيض ، والجمهوريون ، وأهل المدن ، والشماليون ، والأكبر سناً (حتى سن التقاعد) . وقد دلت الاحصائيات والبحوث بعد انتخابات سنة ١٩٧٦ ــ مثلاً ــ على أن من أدلوا بأصواتهم أقل من نصف الحاصلين على تعليم أولى ، فى مقابل ما يقرب من ٨٠ ٪ ممن تعلموا فى كليات . ولم يدل بأصواتهم إلا ٤٢ ٪ فقط ممن سنهم ٢٤ سنة أو أقل ، فى حين أدلى بأصواتهم حوالى ٧٠ ٪ ممن تزيد سنهم على ٤٥ سنة . وإجمالاً ليست هذه الأرقام مرضية . وأعلى مجموع كلى للأصوات فى انتخاب أخير للرئاسة كان ٦٤ ٪ فى سنة ١٩٦٠ . وبالمقارنة نجد أرقام عام ١٩٨٠ مثبطة ، فلم يدل بأصواتهم إلا ٥٢ ٪ ، وهو أقل مجموع أصوات منذ الـ ٥١ ٪ فى سنة ١٩٤٨ .

أما انتخابات الكونجرس ، المجردة من لمعان الرئاسة ، فيصل مجموع الأصوات فيها إلى ما بين ٤٠ و ٥٠ ٪ على الأكثر . وفى سنة ١٩٧٤ كان الرقم ٣٧ ٪ ، وفى سنة ١٩٧٨ هبط إلى نحو ٣٥ ٪ . والأصوات فى تكساس أو فلوريدا كانت أقل من ٢٠ ٪ . وفى انتخابات الولاية أو الانتخابات المحلية قد تهوى النسبة إلى العشرينات أو أقل بكثير ، باستثناءات نادرة حيث تكون المنافسة حامية لأسباب شخصية أو أيديولوجية ، كما حدث فى سنة ١٩٦٩ فى انتخابات عمدة دترويت التى جرت بين رجل أسود ورجل أبيض فى مدينة شديدة الانقسام . وهذه الحصائل المنخفضة فى السياسة المحلية تبدو متناقضة فى نظر من يعتقدون أن الحكومات القريبة من الناس هى أشد الحكومات استجابة وأكثرها تمثيلاً لهم . ولقلة ما تثيره الحكومات المحلية من اهتمام ، نجدها بدلاً من هذا تغوص فى الفساد السياسى والأوليجاركية .

والمشاركة الهزيلة ، بالإضافة إلى الدعم العام المنخفض جداً للمبادىء الديمقراطية ، تشير إلى تناقض آخر . فمع أن الكتابات السياسية البليغة فى الولايات المتحدة تؤيد بشدة المشاركة ، لأنها مصدر الشرعية للنظام العام وللحكومات المعينة معاً . إلا أن عدداً ضخماً من الأمريكيين لا يشاركون أبداً فى الانتخابات ، وهناك عدد أكبر لا يشارك إلا فى انتخابات الرئاسة . وتدل عمليات المسح والاستقصاء على هبوط شديد فى مستوى المعرفة بالنظام لدى من لا يدلون بأصواتهم ، وعلى درجة عالية من الاغتراب . فالذين لا يدلون بأصواتهم يعتقدون أن النظام غير مستجيب لهم ، وأنه لا يخدم مصالحهم ، ولا يتيح خياراً ذا معنى بين المرشحين أو السياسات . وتساند هذه المعتقدات حقيقة ظروفهم فى الحياة : من أعمال ضئيلة الأجر ، أو خلو من العمل ، وقلة التعليم ، وصغر المكانة عموماً نتيجة للجنس ، أو الخلفية العنصرية أو السن . ولانقطاعهم عن المجتمع الأوسع ، لا يشارك معظمهم ولو بطريق غير مباشر بالعضوية فى مجموعات ضغط من أى نوع .

يضاف إلى هذه الجماعات الجيل المغترب الذى بلغ سن الانتخابات فى أواخر الستينات . فهذه الجماعة برغم الأعمال الجيدة الأجور ومستوى التعليم المرتفع ، مفككة أو مبددة الأحلام ، ولذا فهم لا يشاركون . وستطول مناقشات علماء الاجتماع فى أسباب ذلك . ولكن الواقع أن أرقام تصويت الشباب هبطت هبوطاً حاداً فى انتخابات سنة ١٩٧٢ ، وواصلت الهبوط بعد ذلك .

والآثار البعيدة المدى لهذه الجماعات الضخمة الرافضة للنشاط السياسى مجهولة .

وقد يكون أعضاؤها قاعدة لتأييد فاشية وطنية ، أو يتحالفون لقلب نظام الطبقة الوسطى السائد إلى فوضى . وفشل النظام فى تنشيط اهتمامهم علامة مرضية على فشل أعمق للحكومة النيابية . وعلى المدى القصير قد يصدق قول صفوة الباحثين بأن دخول هؤلاء إلى ساحة السياسة يمكن أن يقلب النظام . وقد تمخضت الزيادات المفاجئة فى المشاركة أحياناً عن هزيمة برامج لتقليل الغبن الاقتصادى أو عن انتخاب الديماجوجيين . والاعتراف بهذه المصاعب المباشرة لا يبرر عدم العمل على تصفية المشكلة العميقة فقد ندفع ثمناً فادحاً فى المستقبل لتجاهلنا مشكلة إعادة ربط المواطنين « المغتربين » بالنظام الآن .

المشاركة فى أمريكا : أشكال التأثير

يستطيع المواطنون أن يمارسوا التأثير عن طريق قنوات شتى ، تنبثق معظمها من سلطة انتخاب موظفى الحكومة . وقد يكون هناك تأثير مباشر فى الموظفين ، أثناء الحملات الانتخابية أو وهم فى مناصبهم ، ويحدث هذا عن طريق تصرفات المجموعة صاحبة المصلحة (انظر الشرح فى الفصل ٨) . والمشاركة الانتخابية ، القائمة على أساس الأحزاب ، قناة أكثر عمومية ، وعرضة ــ بالقوة على الأقل ــ لسيطرة عامة أكبر وتشجيع عام . ويشترك قرابة ثلاثة أخماس أو ثلثين من السكان فى السياسة الحزبية أو أنشطة جماعات أصحاب المصالح . وفيما عدا هذه الوسائل الأساسية ، قد يزيد انغماس الأفراد فى النظام بتشجيع الآخرين على التصويت أو الانضمام . ويشارك فى هذا النشاط نحو ثلث السكان ، ويطلق عليهم « قادة الرأى » . والنسبة المئوية للفاعلية الأشد تهبط هبوطاً سريعاً . فحوالى العشر يكتتبون للمعارك الانتخابية أو المجموعات ذات المصلحة أو فى العمل السياسى المتواصل . ونحو واحد على عشرين فقط هم الذين يبلغ نشاطهم السياسى الحد الذى يؤهلهم لوصف « المناضلين » أو « المتحمسين » ولا يتقدم للترشيح للمناصب أكثر من ١ ٪ من السكان .

ومع هبوط النسبة المئوية ، يبرز انحياز طبقى واضح . فقليلون جداً من ذوى المكانة الاجتماعية الاقتصادية الهابطة يعملون فى المعارك الانتخابية ، ويكتتبون للمرشح أو الحزب ، أو يرشحون أنفسهم لمنصب . وأقل منهم من يفوزون فى الانتخاب . لقد غدت القيادة فى الولايات المتحدة أكثر تمثيلاً بكثير فى هذا القرن ، ولكنها لم تزل تختار أساساً من بين الطبقتين العليا والوسطى ، ومن بين الذكور البيض . فالسود يشغلون أقل بعض الشىء من ١ ٪ من المناصب المنتخبة ، مع أنهم ١١ ٪ من السكان . والنساء

أكثر من نصف السكان ، ولهن نفس النسبة (١ ٪) من المناصب المنتخبة تقريباً . والجماعات الأخرى غير ممثلة أيضاً تمثيلاً عادلاً . فمن حيث المبدأ يمكن لأى واحد أن ينتخب لمنصب ، ولكن الأمور ليست هكذا فى التطبيق .

أيستطيع الشعب أن يحكم ؟

هناك منظور للديمقراطية معناه ببساطة أن أغلبية الشعب توافق على حكومتها . وهذا الرأى فضفاض جداً من بعض جوانبه . فكل المجتمعات تقريباً يمكن أن تعرف على هذا النحو ، لأن كل حكومة يمكن أن يقال عنها أنها تحظىء بالقبول أو الموافقة بوجه ما لمجرد بقائها . وهناك تعريف أضيق يستلزم أن يدخل فى بنية النظام نوع من المشورة الشعبية ، وهى مشورة قائمة على الاختيار بين بدائل لا مجرد التصديق على عرض واحد . ويحدث هذا عادة عن طريق انتخابات تنافسية منتظمة . وأخيراً يجب أن يكون رأى الأغلبية هو المبدأ الحاسم للفوز فى مثل هذه الانتخابات . فحكم الأقلية لا يمكن أن يعد ديمقراطية على أى أساس كان . وتحليل الديمقراطية فى أمريكا على هذا الأساس يصبح بحثاً عن أسلوب إعمال قاعدة الأغلبية لتحديد من الذى ينبغى أن يتولى السلطة ، وكيف ينبغى أن تستخدم .

حدود قاعدة الأغلبية

كان الذين صاغوا الدستور يخشون الطغيان الاستبدادى بكل أنواعه ، وقد أدت بهم خبرتهم بالملكية أن يجعلوا السلطة التشريعية تهيمن على النظام . وأثمرت تجربة السلطة التشريعية غير المكبوحة فى الولايات نظاماً للكوابح الداخلية والخارجية التى تصبح مع الزمن قوة ذات سلطان ضد قاعدة الأغلبية . وكان الذين صاغوا الدستور يخشون طغيان الأغلبية أكثر من أى شىء آخر (وكما قال الكسيس دى توكفيل بعد ذلك إن هذا النوع من الطغيان أدعى للرعب لأنه من الصعب جداً إدراكه وإزالته) . وكانت النتيجة أنهم أسسوا نظاماً يجعل حكم الأغلبية ممكناً ، ولكنه صعب .

وشطرت الهيئة التشريعية إلى مجلسين : على غرار مجلسى الحكم الاستعمارى إلى حد ما ، وهما المجلس الاستشارى الملكى وجمعية المستعمرين . وفضلاً عن هذا كانت نظريات ذلك الزمان تفضل توازن المصالح ، الذى يتحقق على خير وجه بتمثيل المصالح

المختلفة فى كيانات مختلفة . ففى مجلس الشيوخ كانت مصلحة الولايات مدعمة . فالولايات كلها ممثلة فيه بالتساوى ، بصرف النظر عن المساحة أو عدد السكان . ونتيجة لهذا قد تمثل أصوات أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ أقلية السكان . (وربما وصلت هذه الأقلية إلى ١٥ ٪) . وذلك يمكن أن يحول دون التصرفات التى ترغب فيها الأغلبية ، بل ويمكن أن يؤدى إلى إقرار تشريع تؤيده الأقلية . أما مصلحة الشعب جميعاً فيدعمها مجلس النواب ، المقسمة دوائره طبقاً لكثافة السكان . ويمكن لهذا المجلس أن يصد التأثير غير السليم للأقلية فى مجلس الشيوخ . ولكن إذا كان مجلس النواب مكوناً من ممثلى مصالح الصفوة ذات القاعدة المحلية ، فمن الممكن أن يعجز عن ذلك . والمجلس نفسه ليس نيابياً بالكامل ، لأن كل ولاية صغيرة ــ مهما قل عدد سكانها ــ لها عضو واحد بالضرورة . وفيما عدا هذا ــ طبقاً لأحكام المحكمة العليا فى الستينات ــ لا يجوز للمناطق أن تتفاوت كثيراً فى عدد سكانها داخل الولاية الواحدة . والبنية الفوقية التاريخية للجان والاجراءات كما ناقشناها فى الفصل الرابع ، تعمل فى كلا المجلسين بمثابة كابح فعال لرأى الأغلبية فى أحوال كثيرة .

وبسبب نظام هيئة ناخبى الرئيس ، من الممكن أيضاً ألا يمثل منصب الرئيس الأغلبية . فتعيين الهيئة نفسها على صورة وفود للولايات يطابق عدد أفراد كل وفد منها عدد أعضاء هذه الولاية فى الكونجرس ، بالإضافة إلى قاعدة « الفائز يأخذ الكل » فى انتخابات الوفود ، لذا قد تنحرف النتيجة عن التصويت الشعبى . ففى انتخابات رذرفورد ب. هايس سنة ١٨٧٦ ، وبنيامين هاريسون سنة ١٨٨٨ ، اختارت هيئة الناخبين مرشحاً خسر فعلاً التصويت الشعبى . وبالنسبة لثلاثة عشر رئيساً آخرين منتخبين بأقل من الأغلبية الشعبية بسبب كثرة المرشحين ، حولت الهيئة التعدديات إلى أغلبيات . مع أن انتخابات الإعادة كان من الممكن فى بعض الحالات أن تؤدى لنتائج مختلفة (انظر أيضاً الفصل التاسع) .

ويختار الرئيس بدوره القضاة الفيدراليين ، ولا تتوقع السلطة القضائية أن تكون مطابقة لرأى الأغلبية . فإذا شعرت الأغلبية مثلاً أن الإجهاض خطأ ، فليس هذا ملزماً للقضاء . ولا يملك الجمهور عزل قاض فيدرالى ، فيما عدا حالة الاتهام النادرة والعسيرة .

وبخلاف هذا نجد حكومات الولايات أكثر اعتماداً على قاعدة الأغلبية . وبناء على أحكام المحكمة العليا ، لابد للهيئات التشريعية فى جميع الولايات أن توزع عضوية كلا

المجلسين على عدد السكان ، وليس على حسب الأقاليم أو غيرها من التقسيمات السياسية . ومع أن قرارات فى السبعينات سمحت ببعض الانحراف عن المساواة العددية فى أحد المجلسين بحيث يرتبط بعدد هذه التقسيمات ، إلا أن شروط تمثيل الأغلبية لم تزل مصونة . وكذلك التنفيذيون فى الولايات ، بما فيهم رؤساء مصالح الولاية أنفسهم ، يختارون بالانتخاب المباشر . وأخيراً نجد فى معظم الولايات قضاء منتخباً (وإن كانت هناك اقتراحات بتقليل القضاء المنتخب ، أو إردافه بجداول خاصة للمرشحين للانتخاب ، وذلك فى ولايات كثيرة) .

وفيما دون مستوى الولاية ، نجد قاعدة الأغلبية قد قلت قوتها مرة أخرى . ففى كثير من المناطق الخاصة يتيح شكل كثير من حكومات المدينة أو الإقليم وظائف مدمجة أو مفوضة ، على أساس نظم معقدة للتقسيم ، وحدود معينة بعيدة عن الرقابة الشعبية ، وما إلى ذلك ، ولم يصل بعد تأثير المحكمة العليا إلى هذا المستوى المحلى .

وفشل قاعدة الأغلبية على المستوى المحلى هام جداً ، لأن هذا هو المستوى الذى تتاح فيه للمواطنين أعظم فرصة لحكم أنفسهم . فالبنيات غير النيابية والمستوى المنخفض للمشاركة فى هذا المستوى كثيراً ما نجم عنهما الفساد والأوليجاركية المتحصنة . ومازال الناس منجذبين إلى فكرة المشاركة فى السياسة ، كما اتضح من الطلبات الأخيرة المعارضة لمركزية الوكالات المحلية ، وتكاثر نوادى المربعات السكنية وجمعيات الجيرة وغير ذلك من مقترحات زيادة المشاركة فى إدارة المدارس ، والنقل ، وغيرهما من وجوه الحياة الأساسية . وبعض هذه المقترحات رجعية أحياناً فى أغراضها ، ولكن هذه المطالب تنطوى على أمور كثيرة لها وجاهتها .

ومنذ زمن طويل ذهب توماس جيفرسون إلى أن من مقتضيات نجاح التجربة الأمريكية أن توجد وسيلة ما يستطيع بها المواطنون العاديون أن « يكونوا » حكومتهم ، كما يستطيعون ببساطة أن يختاروا حكومتهم . ونادى بأن الوحدة الأساسية للحكومة هى نظام من الأحياء الصغيرة ، التى ترتبط بالمستويات الأعلى ، ولها الحق فى اختيار جانب من أعضائها . ولم تنجح هذه الفكرة . وبدلاً من هذا ، مع تزايد المدن فى الحجم ، لم تعد البنادر والجيرات ذات استقلال سياسى حقيقى من أى نوع ، بل كثيراً ما جردت المدن نفسها من السلطات المطلوبة للرقابة الجدية على أحوالها . وغاصت المناطق الريفية فى سبات اللامبالاة فى الوقت نفسه . وهكذا صارت الحكومات المحلية بجميع أنواعها بحاجة ماسة اليوم إلى الاصلاح . وهذا المستوى هو الموضع الطبيعى للديمقراطية

المباشرة ، ولم تزل الحاجة ماسة إليها فى هذا النظام . ولاشك أن نشأة عدة مئات من جمعيات الجيرة عبر البلد ، وجهودها لتكوين « لوبى » قومى للجيرة ، علامات صحية للديمقراطية .

حدود رأى الأغلبية

وهناك سمة أخرى للسياسة الأمريكية تنتقص من طبيعتها النيابية ، هى الصعوبة التى يلاقيها الناخبون فى محاولة التأثير فى السياسة عن طريق إدلائهم بأصواتهم . فالمواقف السياسية للحزبين غامضة عموماً وقد يكون للمرشحين المختلفين آراء مختلفة جداً . فالناخب الذى قد يكون مهتماً بموضوع أو قضية لابد أن يعتمد على التصريحات التى يتفوه بها المرشحون كأفراد للتعريف بسياستهم وأفكارهم السياسية وأفكار حزبهم . ولكن تصريحات المعركة كثيراً ما تكون مشوشة ، ومتناقضة ، ومصوغة فى قوالب عامة ، وتلقائية أحياناً ، وعن عمد أحياناً أخرى . حتى أن الناخب المحنك الذى يمكنه أن يخترق حجب ستار الدخان ــ ولو مستعيناً بسجلات التصويت الماضية ــ ليس من المرجح أن يجد المرشح الذى يتفق مع كل آرائه . والأقرب إلى الاحتمال أن كل مرشح يطلق من الآراء ما هو ملائم وما هو مثير للاستياء فى آن واحد ، وعلى الناخب أن يقرر أى مزيج مما يطلقه المرشحون هو الأقرب إلى إرضائه ! وفى مناسبة ما قد تبرز قضية واحدة بروزاً كافياً يدفع الناخب بعيداً عن مرشحه أو حزبه المفضل بسبب عدم الاتفاق عليها . فكثيرون من الجمهوريين تخلوا عن « بارى جولدووتر » فى سنة ١٩٦٤ لمخاوفهم من موقفه من الأمن الاجتماعى والسياسة الخارجية . وهروبهم هذا يوازى هروب كثير من الديمقراطيين فى سنة ١٩٧٢ فزعاً من اقتراح جورج مكجفرن عن الدخل المضمون . وقد بدا أن التصويت على مسألة واحدة كبرى يتصاعد فى أواخر السبعينات ، وذلك علامة مقلقة فى نظر كثير من المراقبين . ولكن انتخابات سنة ١٩٨٠ للرئاسة كانت استثناء من هذا ، لأنها انطوت على عوامل معقدة : فهناك سن ريجان ، وكفاءة كارتر ، وفضائح الإدارة ، وحق « أندرسن » فى المكانة المستقلة ، ومعايير الجمهوريين المحافظة فى القضايا الاجتماعية ، وهلم جرا .

لذلك قد يكون من الصعب تأويل نتائج الانتخابات . ومن النادر تفويض المرشحين تفويضاً واضحاً فى القضايا السياسية . فأصوات مكارثى سنة ١٩٦٨ فى انتخابات نيوهامبشاير الأولية جاءته من أولئك الساخطين على سياسة لندون جونسون

العسكرية ، ولكن بعض هؤلاء كانوا يريدون إنهاء حرب فيتنام ، وبعضهم الآخر أرادوا أن تمارس بمزيد من العنف والضراوة . وفى سنة ١٩٧٢ أعطى الناخبون رتشارد نيكسون ثانى أكبر فارق فى الأصوات فى التاريخ ، ولكنهم فى الوقت نفسه زادوا من عدد خصومه فى الكونجرس ! وقد تعطى الأصوات عن استياء من شاغلى المنصب ، بصرف النظر عن آراء متحديه أو منافسه ، أو عن سوء فهم لآراء كل من الجانبين ، أو عن ولاء حزبى ، وعن اعتبارات شخصية ، أو هوية عنصرية ، أو لحسن الشكل ، أو بسبب الوضع على قائمة الاقتراع (اعتقاداً بأن من يأتى اسمه أولاً له أفضلية) . والمرشحون فى هذه المباريات يمكنهم أن يشعروا بسهولة بالحرية بعدم اتخاذ مواقف محددة إطلاقاً أو بتقديم إجابات عن الأسئلة غير محددة وغير متماسكة . ومتى تبوأوا المنصب تسنى لهم أن يتصرفوا على عكس توقعات شريحة كبيرة من ناخبيهم . والناخب الذى يجد نفسه قد تخلى عنه من انتخبه فى قضاياه الأثيرة ، قد يشمئز تماماً من السياسة .

والاستثناء لهذا النمط للتأثير الشعبى المحدود هو « المبادرة » و « الاستفتاء » . (وقد ناقشناهما فى الفصل الثامن) . وهذان الأسلوبان ــ كما لاحظنا آنفاً ــ يمكن عن طريقهما للجمهور أن يعبر عن رأيه فى قضايا معينة ، حتى ولو كانت السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية ترفض بعناد أن تتصرف بما يوافقه . وقد استخدم هذان الأسلوبان بتوسع كبير فى الغرب (مثل كاليفورنيا حيث اقترع الناخبون على ١٥٧ مبادرة فى سنة ١٩٧٤) . وفى انتخابات ١٩٧٨ وحدها ظهر ٣٥٠ اقتراحاً على بطاقات الاقتراع فى الولايات ، بما فى ذلك تعديلاتِ دستورية (ممكنة فى ١٨ ولاية) وكانت لاثنتين وأربعين ولاية مسائل كهذه فى سنة ١٩٨٠ ، منها قضايا محلية . وهناك « لوبى قومى » اسمه « أمريكا المبادرة » تكون للضغط فى سبيل تعديل للدستور يسمح باستفتاءات قومية ، وقد جمع هذا اللوبى ٢,٥ مليون توقيع على الأقل فى عشر ولايات أو أكثر . وهذه المجموعة ذات اتجاه ليبرالى ، ولكن استطلاعات المجموعات المهتمة بالأعمال (التجارة والصناعة) مثل قراء مجلة « أسبوع الأعمال Business Week » تدل أيضاً على تأييدهم للاستفتاء القومى .

ولكن تجربة أواخر السبعينات جعلت بعض المؤيدين السابقين يراجعون حماستهم للمبادرة والاستفتاء ، ولاسيما الاستفتاء القومى . فقد كانت هاتان الوسيلتان إسهاماً قيماً وفريداً فى العملية الديمقراطية ، وبرزت تغيرات هامة عن طريقهما . إلا أنهما لا يخلوان من عيوب إجرائية وموضوعية . فالنقاد يشيرون إلى طابع « الكل أو لا شىء »

و « لا أو نعم » فى هذا النوع من التصويت ، مما لا يسمح بأى تعديل أو تحسينات . فالاقتراع الردىء الصياغة قد يحمل أحياناً المؤيدين على التصويت ضد فكرة ما بسبب سوء الفهم . ومثل هذه الصياغة ليست وليدة المصادفة دائماً . ففى السنوات الأخيرة أنفقت مبالغ كبيرة جداً من المال فى معارك لاستفتاءات ومبادرات ، وكانت مقترحاتها ناشئة ــ بصورة متزايدة ــ من لدن مجموعات مصالح خاصة تؤيد من يملكون ضد من لا يملكـون . فمثـلاً اتحاد مساشوستس للجولف قدم ، ونجح فى اقرار إجراء ظاهرة المحافظة على الطبيعة ، ولكنه فى الواقع خفض للضرائب على النوادى الريفية . وقد شهدت أواخر السبعينات إجراءات لانقاص الضرائب والانفاق العام أدرجت فى كل ولاية تقريباً . فالتأييد غير المشروط إذن للمبادرة وللاستفتاء لا يخلو من مشكلات من حيث دعم الديمقراطية الاجتماعية . وعلى كل حال ، بدا أن حركة الدعوة إلى المبادرة القومية فقدت جانباً من قوة دفعها فى بداية الثمانينات ، وأن نجاحها بالتأكيد ليس مضموناً .

قاعدة الأغلبية وحقوق الأقلية

وبصرف النـظر عن درجـة تأثير أو نفوذ الأغلبية ، تظهر فى أمة تعددية التكوين مشكلة حقـوق الأقلية . فالمجتمعات التعددية مكونة على الأقل من جماعتين تختلفان بسبب السلالة والدين والجنسية واللغة أو البنية الفرعية على حسب المنطقة . وقليل من هذه المجتمعـات كان ديمقـراطياً ، فمعـظمهـا تحكمـه مجموعة مسيطرة أو ائتلاف ، أو تتناوب حكمه أقلية قوية العزيمة تحتكر وسائل القوة . فكل من الصين وروسيا مجتمع تعددى ، تحكمه مجموعة أو مجموعتان كبيرتان ، ومجتمع جنوب أفريقيا التعددى تحكمه أقلية بيضاء ، هى نفسها منقسمة إلى الطبقة الحاكمة التى تتكلم « اللغة الافريقانية » والـطبقة المرءوسة التى تتكلم الانجليزية . وسويسرا وكندا عضوان فى مجموعة أصغر جداً ، هى مجموعة الديمقراطيات التعددية . وفى مثل هذه الديمقراطيات يوجد توازن دقيق بين حقوق الأقلية وحكم الأغلبية .

والـولايات المتحـدة مثقلة بصفـة خاصة بمشكلة حقوق الأقلية ، لأنها خاضعة لتقسيمات كثيرة الأنواع . وقد وضع مؤسسو الدستور ومؤيدو ميثاق الحقوق كوابح كثيرة على قاعدة الأغلبية بقصد حماية حقوق الأقلية . وتحولت هذه الكوابح ، فى أوقات ما ، إلى قنوات لسيطرة الأقلية . وبدورها كانت قاعدة الأغلبية وسيلة لقمع الأقلية . ومع اختفاء المثل الأعلى المتمثل فى « بوتقة الصهر » فى أواخر الستينات وخلال السبعينات

وبروز الاختلاف ، صارت المهمة الصعبة فى التوفيق بين مصالح الأغلبية والأقلية أكثر تعقيداً من ذى قبل . ولسوف تواصل قضايا مثل التعليم المزدوج اللغة والسيطرة الجماعية على الخدمات ، بل والتفرقة العرقية والعنصرية إقلاق سياستنا وإثارة الاضطراب فيها . وقد تكون مثل هذه المشكلات لا مفر منها فى نظام تعددى ، ولكن الذى يمكن أن تفضى إليه هذه الصراعات التعددية يتوقف على القيم التى تدعمها الثقافة السياسية التى هى بيئتها . ما الذى يعرفه أهل المجتمع أو يعتقدونه عن السياسة ؟ وأى نوع من التأييد يمنحونه للقيم الديمقراطية ، وما مبلغ تركيزهم على أسلوب مواجهة حقوق الأقلية ؟ وما نوع السياسة التى تنجم عن هذا ؟

الديمقراطية بين صفوف الشعب :
بيئة السياسة

قام علماء السياسة والاجتماع وعلم النفس فى العشرين سنة الأخيرة بأبحاث كبيرة عن المعتقدات السياسية ، والمشاعر ، والقيم لدى المجموعات المتباينة التى تتكون منها ثقافتنا السياسية . وما تكشف عن هذه الأبحاث حتى الآن ليس مثبطاً للديمقراطية ، فالتعبيرات المجردة عن الحرية السياسية تظفر بالتأييد من معظم الناس ، كما هو الحال فى دول غربية أخرى مثل بريطانيا العظمى . ولكن عندما تترجم هذه المبادىء إلى مشكلات ملموسة ــ كحرية الكلام للملحدين أو الشيوعيين ، واستخدام اللوطيين فى المدارس ، وحقوق المتهمين باغتصاب الأعراض ، وحرية الأسر السوداء فى السكن بجوارنا مباشرة ــ إذا بتأييد المثل العليا الفكرية يهبط هبوطاً عمودياً . (وفى مقابل هذا نجد مواطنى بريطانيا العظمى يستجيبون بالتأييد الملموس للقيم المجردة) . ومن فى مواضع الزعامة السياسية يبدون عموماً مزيداً من التسامح فى المشكلات الملموسة أكثر من المواطن العادى . ومع هذا فإن أقلية كبيرة الحجم ــ تكاد أحياناً تصل إلى الأغلبية ــ من بين القادة ، غير متسامحين إطلاقاً فى المطالب الديمقراطية وحقوق الأقلية .

الثقافة السياسية والديمقراطية

أطلق أحد المحللين على هذه المشاعر اسم « استبدادية الطبقة العاملة » . وقد يتخذ المواطن ــ فى أحيان كثيرة ــ مواقف ليبرالية فى الشئون الاقتصادية مثل اتحادات

الصناعة ، أما عن القضايا « غير الاقتصادية » مثل حرية التعبير فيقف وقفة صارمة ضد من يعدهم أصحاب آراء خطرة ، ولاسيما من كان منهم فى أوضاع تؤثر فى أطفاله . والقادة قادرون على الإفلات من هذه الاستبدادية إلى حد ما لأنهم انتفعوا بتعليم أرقى ، وقد يكون لهم وضع شخصى أسعد حالاً ، كأن يكون لهم دخل أكبر ، ووقت فراغ أوسع ، ورضا أتم عن عملهم ، وهذا كله قد يترجم إلى نظرة إلى العالم أقل عداء . وبعبارة سافرة نقول : إن القادة لهم خيار شخصى أكبر لمكان معيشتهم وعملهم أو إرسال أبنائهم إلى المدارس .

وهناك عامل مقلق آخر فى البيئة السياسية الأمريكية هو البعد الشديد عن السياسة التى يعبر عنها أغلبية الشعب . فالرأى الشائع عن السياسة أنها مسألة « قذرة » . فالأم لا تحلم بأن يكبر طفلها ليكون رجل سياسة ، وإن كانت قد تفضل له أن يطمح إلى منصب الرئاسة . وقلّة من الناس يتكلمون عن الحكومة باعتبارها شيئاً يخصهم أو ينتمى إليهم ، وأقل من هؤلاء من يتصورونها « الشعب أو الناس أنفسهم » . وحصيلة هذا إحساس قوى بالعزلة والعجز . وفى بعض المناسبات قد يشتعل هذا الاحساس غضباً هائجاً ، ينتهى بأعمال تخريب فردى أو عنف جماعى . وبهذا المعنى يكون الشغب عملاً سياسياً يستجيب المشاركون فيه عموماً لحاجة يحسونها . وهذا الغضب السياسى الكامن يمكن علاجه ، ولكن أعمال الشغب لا تتطلب مهيجاً فى جميع الأحوال ، والمهيجون لا يمكن أن يبذروا الغضب حيث لا تكون الأرض ممهدة لذلك . والبديل الذى يبدو أن جيل المغتربين فى الستينات قد أشار إليه ليس أحسن حالاً ، لأنه عبارة عن فتور وموات المواطنة . لعدم قدرتهم على فهم قادتهم والسيطرة عليهم أو مراقبتهم .

التوعية السياسية الاجتماعية والديمقراطية

تنتقل المواقف والقيم المتعلقة بالنظام السياسى التى تشكل الثقافة السياسية وثقافاتها الفرعية للولايات المتحدة إلى الأجيال المتعاقبة عن طريق عملية تعرف باسم « التوعية السياسية الاجتماعية » . ويشير هذا المصطلح إلى الطريقة التى يخلد بها المجتمع نفسه ، ويخلد أفكاره السياسية بتعليم هذه الأفكار للشباب . ومناطق النفوذ الأساسية فى هذه العملية هى الأسرة ، والمدارس ، وخبرات النمو الباكرة ، كما أن مجموعات الأنداد والأقران تقوم أيضاً بدور ما .

فالوالدان والأطفال الأكبر سناً فى الأسرة يشكلون.مواقف الشباب منذ سن مبكرة

جداً . وأنماط السلطة التى تنشأ فى الأسرة ، والمواقف التى يعبر عنها الوالدان تجاه السلطة الخارجية ، والأفكار التى يعربون عنها مباشرة ، والأنماط العامة لمعتقدات الوالدين ، كل هذا يشكل خلفية إدراك الطفل النامى للمجتمع ومحاولاته الارتباط به . كذلك يسهم الوضع الاقتصادى والاجتماعى للأسرة فى تأثير البيئة على مواقف الطفل السياسية ونموها . وفى السن التى يدخل فيها الطفل المدرسة يكون قد اكتسب بعض المعرفة عن النظام السياسى وموضوعه وما هو الموقف « الصائب » تجاه السياسة . والاحتكاك بالأطفال الآخرين وآبائهم يكون أيضاً قد بدأ يؤثر فيه .

والتوعية السياسية الاجتماعية تحدث إلى حد كبير عن طريق التعليم الذى يتلقاه الطفل . وهنا يحدث تمييز كبير هام . فمن يذهبون إلى المدارس الأولية والمدارس الثانوية فقط ــ ولاسيما فى إطار برنامج مهنى ــ يتلقون نوعاً مختلفاً من التعليم والتوعية الاجتماعية مختلفاً عما يتلقاه الذاهبون إلى الكليات الجامعية . ويزداد هذا الفرق قوة عن طريق خبرات البيت ومجموعة الأنداد . فبالنسبة للمجموعة ككل نادراً ما تتيح المدارس العامة أى مناقشة جدية للحقائق السياسية والاقتصادية . ومقرر التاريخ الذى يشير إلى عيوب الماضى الأمريكى وحدّة المشكلات الحاضرة نادر الوجود . فكم عدد تلاميذ المدارس الثانوية الذين اكتشفوا الدور السياسى للشرطة فى تطور ونمو المدن الأمريكية ، والتاريخ القبيح لاعتقال الأمريكيين من أصل يابانى فى الحرب العالمية الثانية ، أو الفزع العدائى للعمال خوفاً من « الحمر » بعد الحرب العالمية الأولى ، مما أدى إلى طرد ألوف من الأجانب ومحاكمة « ساكو » و « فانزيتى » ؟ هذا النقص فى المعلومات ، مضافاً إلى العلاقة التى كثيراً ما تكون استبدادية بين المعلم والتلميذ يترك التلاميذ ــ على أحسن الفروض ــ بولاء خال من التفكير للرموز السياسية : الراية والتحية والنشيد القومى والدستور . وفيما بعد ، عندما يحدث تحد لهذه الرموز ــ كما حدث للراية والنشيد القومى من حماقة مجموعات السلام والقوة السوداء ــ قد يكون رد الفعل بالغ العنف . ومع أن الحق فى المشاركة بالتصويت ، وواجب كل مواطن ممارسة هذا الحق ، أمور يحدث التركيز عليها فى فصول التربية القومية بالضواحى ، إلا أن قيمة هذه المشاركة لا يجرى تدريسها أو استيعابها فى المناطق التى تسكنها الطبقة الدنيا أو الأقلية . وعندما يرى عدد كبير أن الحقوق السياسية واجبات مرهقة ، تحدث خيانة للمثل العليا التى حارب من أجلها أبطال الجمهورية المستقلة منذ قرنين .

والفترة الثالثة للتوعية الاجتماعية هى سنوات ما بعد المدرسة الثانوية . والمقيدون

اليوم بالكليات الجامعية أكثر من ٤٠ ٪ من المتخرجين فى المدارس الثانوية . أما الباقون فيتركون الدراسة ليعملوا ولا يعودون إليها أبداً . وكثيرون ممن يتوجهون إلى الكليات لديهم بالفعل مواقف وتساؤلات نتيجة خلفياتهم العائلية التى دعمها تعليم ثانوى ليبرالى أكثر تسامحاً من أندادهم العاملين . وقد قامت الجامعة عموماً بتوسيع الفروق بين المجموعتين بمساعدة الطلبة على التخلى عن تميزات والديهم ، وتكوين منظورهم السياسى الخاص بهم . ومع أن التعليم الجامعى كان مقترناً فى الماضى بآراء اقتصادية محافظة ، وذلك راجع ـ إلى حد ما ـ إلى تمتع خريجى الكليات بدخول أكبر ، ولكن تلك الروح المحافظة ليست هى « استبدادية الطبقة العاملة » . وهكذا أحدث التعليم الثانوى صدعاً داخل الجيل الواحد يضاهى أى صدع بين الأجيال .

وهناك علامات على أن هذا التعاقب المتزايد للتوعية الاجتماعية السياسية آخذ فى الانهيار . فالانتشار السريع للتعليم الجامعى بأشكال كثيرة جديدة ، والجيشان فى القوة العاملة ضد طبيعة العمل ، والتوسع فى دور المرأة فى الحياة الاجتماعية والسياسية ، كل ذلك جعل من الصعب التنبؤ بالبيئة السياسية المستقبلة . ولأول مرة فى التاريخ سيتسنى لأكثر من نصف السكان الحصول على تعليم يتجاوز التعليم الثانوى . والعاملون ـ سواء أكانوا متعلمين أم لا ـ وعلى اختلاف أعمارهم يتساءلون عن تنظيم وسيطرة الاقتصاد عموماً ، وعن أوضاع عملهم بوجه خاص . والنساء من جميع الطبقات لم يعدن راضيات عن أسلوب الإعالة والخضوع . وفى الوقت نفسه كثيرون ممن كانوا بحكم التقاليد يذهبون إلى الجامعة ، أو يعملون بالمهن الراقية بعد الجامعة صاروا يفضلون بدلاً من هذا العودة إلى الحرف الإنتاجية التى تتيح دخولاً أفضل بكثير من الأعمال الحقيرة لذوى الياقات البيضاء . وهكذا بدأ التقسيم إلى جامعى وغير جامعى ينطمس بمقياس المواقف إزاء السياسة أو أى شىء آخر .

ومن الممكن طبعاً أن كل هذا الهيجان سيتمخض عن تغيير بدون تطور . فالتعليم الجامعى ـ الذى صارت فصوله كبيرة العدد عديمة الشخصية مع التركيز على الإعداد المهنى لتلاميذ كان تعليمهم الثانوى هزيلاً ـ يمكن أن يتحول ببساطة إلى أربع سنوات أخرى من التعليم الثانوى يتجشمها الطالب للحصول على مؤهل لأجر أعلى . والسيطرة العمالية قد لا تؤدى إلى أكثر من مزيد من وقت الفراغ يخصص للمصالح والاهتمامات الخاصة وتراخى سلوكيات العمل . وقد تقنع النساء بالانضمام للنظام من غير طموح إلى إعادة تشكيله . ولكن الاتجاهات الواضحة اليوم لا يتحتم أن تؤدى إلى ذلك . فقد يرى

الناس فى التعليم وسيلة لإثراء الحياة ، وقد يعيدون بناء نظام العمل لزيادة الكرامة البشرية ، وقد ينشدون أدواراً جديدة فى الحياة لتوسيع الإمكانات البشرية . فإذا اتجه الاختيار الاجتماعى هذه الوجهة ، فقد نكون مقبلين على نظام سياسى يتمشى مع روح الثورة الأمريكية .

الديمقراطية بين صفوف الشعب : نتائج السياسة

التأثير المتبادل بين الثقافة السياسية والنظام السياسى نفسه ، فى محيط السلطة الاجتماعية والاقتصادية ، يثمر السياسة ، والتصرفات المميّزة للحكومة فى تنظيم وتوجيه توزيع الموارد ، فى إطار الحدود الرئيسية للأهداف العامة . وأهداف صنع السياسة الحكومية اليوم هى تكافؤ الفرصة ، والعمالة الكاملة ، والعمل بكرامة ، والسلام بشرف . (والفصل التالى يتناول السياسة العملية بالتفصيل) . والمسألة التى يجب أن نفحصها هنا هى : ما المدى الذى يمكن أن تصل إليه سياسة الحكومة العملية فى تقليل أو تضخيم المظالم الاقتصادية والاجتماعية ؟ والإجابة عن هذا السؤال لها تأثير مباشر على تقييمنا لمبلغ ديمقراطية هذه الأمة .

ويمكن النظر إلى توزيع الموارد كمسألة سياسية من ناحيتين . والمنظور الأول هو منظور الفقر بمعناه الأساسى جداً ، أى من حيث عدم كفاية الطعام والكساء والمأوى . فمثل هذه الظروف تستأصل إمكانية أضأل مشاركة سياسية من جانب من يقاسون منها . وما من شك فى وجود مثل هذا الفقر فى أمريكا . فقد شهدت لجان مجلس الشيوخ ، والأبحاث ذات التمويل الخاص ، والاحصاءات الحكومية الصادرة من وكالات تنفيذية كثيرة فى العشرين سنة الأخيرة بأن الفقر الطاحن يعانى منه ملايين الناس ، منهم عدد هائل من الأطفال ، يعيشون فى حالة تخلف عقلى وجسمانى نتيجة لهذا . وقد استجاب النظام السياسى استجابة جزئية لما نشر فى الصفحات الأولى عن الفقر فى أمريكا ، وقلت تبعاً لذلك أبعاد الفاقة ، على الأقل بما يكفى لإلغائها من أمريكا ، وهى من أغنى أمم العالم . وما دام هذا الإخلال بالمساواة قائماً ، وهناك علامات على أن المزيد من الناس ينزلقون إلى مهاوى الفقر مرة أخرى ــ فسوف يظل النظام السياسى معقداً فى نضاله كى يصبح ديمقراطياً .

والمنظور الثانى هو منظور التوزيع فوق خط الفقر . وتدل الإحصاءات على أن الدخل وملكية ثروة الأمة مركزان تركيزاً شديداً فى المستويات العليا من المجتمع . فمن حيث توزيع الدخل نجد نصيب الـ ٥ ٪ العليا مساوياً لنصيب الـ ٤٠ ٪ الأدنى من المجتمع . والـ ٢٠ ٪ العليا نصيبهم ثمانية أضعاف الـ ٢٠ ٪ الأدنى . وبعبارة أخرى ، فى منتصف السبعينات كان ٢٠ ٪ من دافعى الضرائب يحصلون على حوالى ٤٠ ٪ من دخل الأمة الشخصى (ويحصل الـ ٥ ٪ العليا على ١٦ ٪ من الدخل) . أما الثروة ، وملكية الموارد فأشد من هذا تركيزاً . فخمس (٢٠ ٪) من الأسر العليا تملك أكثر من ٨٠ ٪ من الثروة القومية ، والخمس الأدنى من الأسر (٢٠ ٪) لا يملكون شيئاً . وفى الشريحة العليا توجد مجموعة أقل من ١ ٪ من السكان ككل لديهم موجودات توازى ما لدى ٧٠ ٪ من مجموع الأمة . وكل مجموعة تملك حوالى الربع من الموجودات الكلية للأمة . وهذه الأنماط لم تتغير كثيراً منذ بداية جمع الإحصاءات فى العشرينات . وتوزيع الدخول لم يقترب من العدالة إلا قليلاً جداً . أما توزيع الملكية فصار أقل عدالة ، وبسرعة متزايدة منذ الحرب العالمية الثانية . وقد كان للتضخم تأثير عكسى على التوزيع . فنصيب الـ ٤٠ ٪ العليا زاد بسرعة أكبر من نصيب الـ ٤٠ ٪ الأدنى منذ سنة ١٩٦٨ . فمثلاً فى سنة ١٩٧٥ زاد دخل الـ ٢٠ ٪ الأدنى بمقدار ٤,٣ ٪ ، أما دخل الـ ٥ ٪ العليا فزاد بمقدار ٦ ٪ (وكلتا المجموعتين خسرتا بسبب التضخم ، الذى بلغ ٧ ٪ رسمياً فى تلك السنة) .

ونشاط الحكومة من ناحية الضرائب كان له تأثير قليل ــ هذا لو كان لهذا التأثير وجود أصلاً . فالضرائب فى الولايات المتحدة تستهلك ٣٠ ٪ من الدخل ، بصرف النظر عن حجمه . فضرائب الدخل التصاعدية ، والضرائب على الثروة نفسها (من عقارية ، وأرباح رأس المال ، وضرائب المنح) يمكن للأثرياء فى كثير من الأحيان أن ينقصوها ، أو يتجنبوها تماماً على يد خبراء الضرائب ، الذين تخصم أجورهم من الإيراد الكلى . فسياسة الضرائب الحكومية يبدو أنها تضع مستويات اسمية عالية جداً ، ثم تلغيها عن طريق ثغرات فيها ، مما يجعل معدلات ضرائب الأغنياء الفعلية منخفضة جداً . أما أصحاب الرواتب أو الأجور المتوسطة والمنخفضة فليست أمامهم نسبياً ثغرات تمكنهم من الاستفادة بها . تضاف إلى هذا ضرائب المبيعات ، والخصم من الأجور للتأمين الاجتماعى وضرائب الأملاك التى تشتد وطأتها الكبرى على الطبقات الوسطى والدنيا العريضة أكثر من الأغنياء . ولقد كان جهد كل من المقترحات الحكومية والمعارضة

للإصلاح الضريبى منذ سنة ١٩٧٦ موجهاً بأكمله تقريباً نحو خفض الضرائب . وقد شهدت معركة انتخابات الرئاسة سنة ١٩٨٠ الجمهوريين يقترحون خفض الضرائب ٣٥ بليون دولار ، وعرضت الإدارة الديمقراطية خفض ٢٥ بليون دولار . وكذلك طالبت حكومات الولايات والحكومات المحلية بتخفيضات ضريبية . وفوائد هذه التخفيضات تتراكم عادة لمصلحة الشرائح العليا من دافعى الضرائب .

وبنية المنافع الحكومية تقوى هذا النمط من الظلم . فمع أن الحكومات فى الولايات المتحدة تقوم بتحويل ٢٠٠ بليون دولار إلى مدفوعات وبرامج ، على شكل إعانات إنعاش ، وتأمين اجتماعى ، وتعويض بطالة ، ودعم غذائى ، وبرامج رعاية صحية ــ إلا أن النتيجة النهائية ليست توزيعاً أفضل للدخل والثروة . فالواقع أن الحكومة حين تقوم بهذه المدفوعات تعطى غالباً أكثرها لمن يملكون الأكثر ، فتبطل بذلك الغرض من تحسين التوزيع . وكذلك تتجه الاعانات الحكومية إلى إفشاء هذا الهدف السياسى ، لأن برامج الإعانات تمالىء الذين يملكون (مثل إعانات المزارع التى لا ينتفع بها فقراء الزارعين بل القلة الثرية منهم) . يضاف إلى هذا أن الخدمات الحكومية العامة مثل التعليم ، وبناء الطرق العلوية وصيانتها ، والشرطة والوقاية من الحريق من نوعيات أفضل فى المجتمعات المحلية الثرية . أما المجتمعات المحلية الأفقر فقد يتحتم عليها أن تفرض على نفسها ضرائب باهظة لتكفل أضأل الخدمات ، فى حين تستطيع الثروة المكدسة فى منطقة أخرى أن تكفل برامج أفضل بمعدلات ضريبية أقل .

وينبغى أن نلاحظ أن جهود الحكومة لتقليل الفقر فى الولايات المتحدة لم تكن عديمة الأثر تماماً . فمكتب موازنة الكونجرس أذاع أن عدد الفقراء فى سنة ١٩٧٧ قد قل ، على أساس تعريف الدخل ، بمقدار ٣٠ ٪ عن سنة ١٩٦٤ ، فإذا أدخلنا فى الاعتبار المزايا العينية وصل الهبوط فى عدد الفقراء إلى قرب ٦٠ ٪ . ويتنازع البعض فى هذه الأرقام أو فى معناها . فالدخل قد زاد لدى بعض الأسر لوجود اثنين فيها أصبحا من كاسبى الأجور بدلاً من واحد . ومستويات دخل أسر الأقليات إذا قورنت بمستويات دخل أسر البيض كانت مضللة إلى حد ما . ومع هذا فهناك شوط طويل أمام محاربة الفقر ، إلا أن هذا لا يطمس قيمة التغيرات التى حدثت نتيجة ١٥ سنة من السياسة الحكومية الحازمة . ويدور النقاش الآن حول اتجاه برامج الفقر وتركيزها ، وهذه الجهود الجادة المبذولة ليست محل نقاش .

وتوزيع الدخل يؤثر بدرجة ملحوظة على درجة مشاركة المواطنين فى النشاط

السياسى ، وموقفهم من السياسة ، وتأييدهم للديمقراطية . ومادام توزيع الملكية فى أمريكا منحرفاً إلى هذه الدرجة ، فستظل السياسة الأمريكية محدودة وضحلة . وبقدر ما تدعم سياسات الحكومة ، أوحتى تشجع عدم المساواة الاقتصادية ، ترعى أيضاً عدم المساواة السياسية وثقافة سياسية غير ديمقراطية . وقد كثر من لديهم استعداد للتساؤل عن السياسات . وقد أقيمت فى السبعينات تحديات فى المحاكم لتناقضات الخدمة العامة ، وأثار دافعو الضرائب من الطبقة الوسطى تمردات اعترف بها كلا المرشحين فى سنة ١٩٧٦ . وأثارت معركة انتخابات سنة ١٩٨٠ مسائل أشد حدة حول تأثير سياسات حكومية معينة على الاقتصاد وعلى توزيع الموارد والسلطة الاقتصادية . ولم نجب بعد عن السؤال الذى يكمن فى أساس هذه الأمور المحدودة ، وهو : على أى أساس نحب أن يقوم نظامنا السياسى ، وما التوزيع العادل للسلطة الاقتصادية ، وماذا يجب أن نصنع للحصول عليه ؟ وعندما نصل إلى جواب ، سنعرف عندئذ ما هو موقف الديمقراطية فى أمريكا .

مطالعات مقترحة

Richard J. Barnet. *The Lean Years: Politics in the Age of Scarcity*. New York: Simon & Schuster, 1980.

Larry L. Berg. *Corruption in the American Political System*. Morristown, N.J.: General Learning Press, 1976.* Historical and contemporary study.

Judith Best. *The Case Against Direct Election of the President*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1975.

Alexander M. Bickel. *The Morality of Consent*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1975.

Bruce Bliven, Jr. "All-Volunteer Armed Forces." *The New Yorker*, November 24 and December 1, 1975.

David S. Broder. *Changing of the Guard: Power and Leadership in America*. New York: Simon & Schuster, 1980.

Robert H. Connery, ed. *Urban Riots: Violence and Social Change*. New York: Random House, 1968.*

James E. Conyers and Walter L. Wallace. *Black Elected Officials*. New York: Basic Books for Russell Sage, 1976.

Roland Delorme and Raymond McInnis, eds. *Antidemocratic Trends in Twentieth-Century America*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1969.*

Douglas F. Dowd. *The Twisted Dream*. Cambridge, Mass.: Winthrop, 1974.* An indictment of economic power in America.

Murray Edelman. *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press, 1967.*

Richard Goodwin. "Who Runs the Economy?" *Rolling Stone*, 1975. The influence of politics and economics on each other.

Richard Harris. "Freedom of Speech." *The New Yorker*, June 17 and 24, 1974.

Robert Hess and Judith Torney. *Development of Political Attitudes in Children*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1968

Ronald Inglehart. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977.

David Jenkins. *Job Power: Blue and White Collar Democracy*. Baltimore: Penguin Books, 1974.*

Penn Kimball. *The Disconnected*. New York: Columbia University Press, 1972. The nonparticipants in American politics.

Gabriel Kolko. *Wealth and Power in America*. New York: Praeger, 1962. A critical Marxist view.

Ralph M. Kramer. *Participation of the Poor*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969.

Robert Kuttner. *Revolt of the Haves: Tax Rebellions and Hard Times*. New York: Simon & Schuster, 1980.

Andrew Levison. "The Working Class." *The New Yorker*, September 2, 1974.

Seymour Martin Lipset. *The First New Nation*. Garden City, N.Y.: Anchor, 1967.* The development of democracy in America.

______. *Political Man*. Garden City, N.Y.: Anchor, 1963.*

Jarol B. Manheim. *Déjà Vu: American Political Problems in Historical Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1976.*

______. *The Politics Within*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975.

Aryeh Neier. *Defending My Enemy: American Nazis, the Skokie Case and the Risks of Freedom*. New York: Dutton, 1979.

Richard Parker. *The Myth of the Middle Class*. New York: Liveright, 1972.

H. Jon Rosenbaum and Peter C. Sederberg, eds. *Vigilante Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1976.

David C. Saffell. *American Government: Reform in the Post-Watergate Era*. Cambridge, Mass.: Winthrop, 1976.*

E. E. Schattschneider. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.* A classic.

Ira Sharkansky. *The United States: A Study of a Developing Country*. New York: McKay, 1975.* An examination of the United States by areas and a comparison to the Third World.

Kalman H., Silvert. *The Reason for Democracy*. New York: Viking; Baltimore: Penguin, 1977.*

Paul M. Sniderman. *Personality and Democratic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1975.

Robert W. Tucker. *The Inequality of Nations*. New York: Basic Books, 1977.

Aaron Wildavsky. *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press, 1980.

*Available in paperback.

١١

السياسة العامة

النتائج العملية للعملية السياسية

هناك دائماً حل سهل لكل مشكلة بشرية : أنيق ، ومقبول ، وخاطىء .

هـ . ل . منكين

الحكومة بعد كل شيء أمر بسيط جداً — وارين ج . هاردنج

قلما تفلت المبادىء الكبرى من تسبيب المظالم في أمور معينة . — جيمس فنيمور كوبر

الحقيقة أن هذا الكتاب بأكمله ينصب على السياسة العامة ، شأن كل علم السياسة . فأغراض السياسة هى الاتفاق على إجابات تقدم للأسئلة السياسية . وهذه الإجابات هى السياسات العامة . فالفصل عن السياسة العامة إذن إنما هو ملخص لما قيل فيه من قبل . والاهتمام الحالى بتحليل السياسة العامة إنما هو ببساطة وسيلة منهجية جديدة للنظر إلى الاهتمامات التى كانت لدى علماء السياسة طول الوقت . وبسبب ضخامة وتنوع القضايا التى تواجه النظام السياسى ، صارت مطالب التقويم « التقييم » السياسى معقدة جداً حتى إنها اقتضت من دارسى السياسة أن يستخدموا باستمرار مزيداً من المهارات والاجراءات المنهجية ، وأن يفحصوا السياسات على حدة من حيث هى موضوع قائم بذاته .

ومهما بلغ من عزيمة الحكومات فلن تكون قادرة على التعامل مع كل القضايا السياسية الممكنة ، فلابد لها من تخير موضوعات معينة على حساب سائرها . ومن الطبيعى أن موضوعات ممكنة كثيرة ستكون محل تجاهل ، لأنها موضع إجماع بشأنها ، أو لأنها لم تظفر بالاهتمام أو الانتباه . وكما تتغير الظروف والأحوال ، كذلك لابد أن تتغير الموضوعات التى يقع عليها الاختيار ففى سنة ١٨٨١ لم تكن هناك حاجة لتنمية وتطوير سياسة للطاقة . لأنه كانت هناك وفرة من الخشب للتدفئة والوقود ، ووفرة من الخيول للنقل ، وهلم جرا . وقطعاً كان النقل الطويل المدى قضية واردة ، عندما واجهت الأمة الحاجة إلى الطرق والقنوات والنمو المتفجر لصناعة السكك الحديدية ، ولكن القضية لم تكن قضية طاقة ، لأنها كانت موفورة وغير باهظة التكلفة . أما الآن فقد

ارتفعت النفقات ، وأجهدت الموارد . ولذا فإن وسائل جديدة لإنتاج الطاقة ، بعضها موضع خلاف شديد ، بدأ استحداثها وتطويرها . فصارت الطاقة من أهم القضايا الخلافية ومحور الاهتمام بين قضايا السياسة العامة .

وعلى هذا المنوال ، فإن السياسات التى قد تكون فى وقت ما غير متصورة ، تمسى فى وقت آخر روتينية تقريباً . ففى سنة ١٨٥٥ كانت فكرة التجنيد الإلزامى ــ حتى فى زمن الحرب ــ خليقة بأن تبدو مثيرة للحنق والاستنكار . ولكن فى سنة ١٩٥٥ عدت عملية « القرعة العسكرية » غير خلافية نسبياً ، حتى فى زمن السلم . ولكن فى أعقاب حرب فيتنام ، بدا مرة أخرى أن القرعة العسكرية ــ فى زمن السلم على الأقل ــ ينبغى ألا يسمح بها كسياسة عامة . ومع هذا لم تكد تمضى سنوات قليلة حتى خطا الرئيس كارتر فى سنة ١٩٨٠ خطوة أخرى نحو التجنيد الإلزامى بأن أمر بالعودة إلى التسجيل فى مراكز التجنيد فى زمن السلم ، وحصل على تأييد الكونجرس لسياسته .

وفهم كيفية صياغة السياسة يفترض شيئاً من المعرفة بالقوى التاريخية التى تعمل فى البلاد ، ومعرفة الأحداث الجارية . وعملية صياغة السياسة العامة عملية مستمرة ، لا يحتمل أن يكون فيها قرار سياسى واحد نهائياً . فحتى القرارات المتعلقة بسياسة معينة عرضة للمراجعة والتنقيح باستمرار . وفضلاً عن هذا فإن البلد والكرة الأرضية ، فى حالة تغير متواصل تبعاً للظروف ، فيحتاج الأمر إلى تغيرات حتى فى السياسات التى كانت تعد نهائية فى وقت ما ، فإذا بهذه التغييرات تُصبح لا مفر منها .

وتؤثر عوامل عديدة فى اختيار القضايا التى تصبح موضوع اهتمام سياسى وجوهر السياسة العامة . وفى أى وقت من الأوقات قد تكون أمور كثيرة خارج قدرة الحكومة على السيطرة عليها ، أو خارج النطاق المقبول لنشاطها . وهناك أمور أخرى قد تفرضها على الحكومة مجموعة أو أكثر من مجموعة ذات مصلحة ، بل أحياناً نتيجة شعور شعبى عام . ففى بعض الأحيان قد تبرز ظروف غير منظورة فجأة وتتطلب التصرف فيها . فى الثلاثينات مثلاً أصيبت نساء كثيرات بالتشويه أو العمى بسبب مواد كيماوية خطرة داخلة فى تركيب أدوات التجميل ؛ ومات عدة أشخاص بسبب تعاطى عقاقير أتيح وصفها للمرضى بدون مراعاة لسلامتهم . وتمخضت هذه المآسى بسرعة عن تشديد الرقابة على العقاقير ومستحضرات التجميل . وأدت الأمور التى كشف عنها المدافعون عن المستهلكين ــ مثل رالف نادر ــ فى الستينات إلى إنشاء مستويات للسلامة فى صناعة السيارات التى كانت خالية من مثل هذه الاشتراطات . كما أن الشكوك فى أن العيوب

الخلقية فى المواليد ، وارتفاع معدل الإصابة بالسرطان ، وغير ذلك من الآثار الضارة بالصحة ، جاءت نتيجة مواد كيماوية أفرغت قبل سنوات كثيرة فى قناة لاف Love Canal بنيويورك ، وقد تمخضت عن إلحاح متجدد لتطوير معايير صارمة للسيطرة على النفايات فى الثمانينات . (وكذلك اكتشاف « قنابل زمنية » كيماوية مماثلة فى ميسورى وأماكن أخرى واسعة التناثر فى أرجاء البلاد جعلت هذه المشكلة أشد إلحاحاً) . وبالمثل ، نجد الصعوبات المتواصلة بشأن التصرف فى المواد المشعة . وإمكان وقوع بعض هذه المواد الخطرة فى أيدى الارهابيين قد زادت من القلق العام . فالتصرف فى النفايات من جميع الأنواع صار موضوع اهتمام كبير لدى من يشكلون السياسة العامة القومية . وقبل قرن من الزمان لم تكن هذه الاهتمامات تكاد توجد .

ومن الصعب تحديد دور واحد لتحويل القضايا بوجه عام إلى اهتمامات سياسية . فالسياسات المختلفة تنتج من مؤثرات مختلفة ، بعضها داخلى ، وبعضها خارجى ؛ تثير بعضها الضجة العامة ، فى حين لا ينال بعضها الآخر من الاهتمام العام إلا القليل ، بل لا يكاد يتنبه الجمهور إليه . ولكن النتيجة فى جميع الأحوال تنجم عن العملية السياسية ، ومن الأعمال المعقدة والدقيقة التوازن للنظام السياسى نفسه . فلكى يكون المرء محيطاً بالسياسة العامة ، لابد له إذن من فحص السياسات المحددة النوعيات من حيث هى وظيفة للنظام الذى أثمرها . وينبغى أن يدخل فى هذا الفحص فهم بمبادىء السياسة الأمريكية . ومثل هذا التناول لكل « حالة » على حدة أخلق بأن يوضح عمليات وضع جدول الأعمال وصنع القرار أكثر مما توضحه دراسة « عملية صنع السياسة » ككل .

السياسة الزراعية

وفى وقت ما كانت أمريكا إلى حد كبير أمة من المزارع والمزارعين . أما الآن فهى بلد صناعى حضرى . والنمو التكنولوجى الذى أدى إلى التصنيع أحدث فى الزراعة أثراً عظيماً ، فمع أن المزارع باتت تحتل مساحة أصغر بكثير من أراضينا عما كانت تشغله فى السنوات الماضية ومع أن المزارعين صاروا الآن أقلية من السكان ، إلا أن الزراعة الأمريكية موضع إعجاب العالم كله بسبب إنتاجيتها التى لا يصدقها عقل . وفى الوقت نفسه ، فإن التغيرات التى أنتجت الحضرية والمزارع الضخمة أسهمت أيضاً فى إحداث

تطورات مزعجة فى الريف اقتضت تصرفات من جانب الحكومة القومية .

وينتج جانب من اهتمام الساسة القوميين بالسياسة الزراعية عن أهمية تمتع الأمة بقاعدة زراعية سليمة . وقسم من هذا الاهتمام مصدره التعلق الرومانسى بأن هذه الأمة أمة من صغار المزارعين الأشداء المستقلين (ولم يعد لهم وجود ، بفرض أنهم وجدوا فى أى زمن على الإطلاق) ، والقسم الآخر مصدره السياسة العملية النافعة (البرجماتية) . فالمزارعون الأمريكيون غير مرتبطين ارتباطاً وثيقاً بأى حزب سياسى ، وكانوا على مدى التاريخ شديدى التقلب يغيرون ولاءهم ليحققوا أغراضهم . وقد كون الفلاحون قاعدة أحزاب أقلية عديدة وحركات احتجاج (مثل حزب العمال والفلاحين فى مينيسوتا ، وعصبة اللاحزبيين فى داكوتا الشمالية ، وحزب جرينباك وحزب الشعبيين فى القرن التاسع عشر) كانت مصدر خوف لأنصار الوضع القائم . ولم يكن المزارعون فى هذه التقلبات السياسية يعملون كوحدة متجانسة . وكما يتباين الكهربائيون ، والأساتذة ، وفنانو الروك فى آرائهم السياسية ، كذلك يصنع المزارعون . ثم إن هناك أنواعاً كثيرة من الزراعة تحتاج إلى سياسات حكومية مختلفة .

ولكن هذه التنوعات لم تمنع الزراعة من أن تكون أحد المكونات الرئيسية لاهتمامات السياسة العامة ؛ ووزير الزراعة البارع الكفء المتخصص يعد من أهم المستشارين للرئيس فى الأمور الداخلية . وقلة من بين السياسات الحكومية هى التى لا تؤثر فى الزراعة على نحو ما . فالطرق العلوية بين الولايات التى صارت من المعالم البارزة لمنظر البلاد العام فى الخمسينات ، مثلاً ، كثيراً ما تقسم المزارع الكبيرة إلى شطرين ، مما يجبر المزارعين على السفر أميالاً للوصول إلى القسم الآخر من مزارعهم عبر الطريق العلوى . ومع هذا ، فالبؤرة الكبرى للسياسة الزراعية للحكومة الفيدرالية وللولاية موضوعها المزراع والمزارعون على وجه التخصيص ، وسوف نقصر كلامنا على هذه البؤرة .

ومع أن مشكلات المزارع تضرب بجذورها فى الماضى البعيد ، إلا أنها برزت فى شكلها الحديث لتسترعى الاهتمام القومى فى أوائل هذا القرن . ففى العشرينات اقترنت الانتاجية العالية بهبوط مذهل فى أسعار السلع الزراعية ، بحيث طالب المزارعون بمساعدات فيدرالية . وفى سنة ١٩٢٩ أجبر أعضاء الكونجرس عن المناطق الزراعية الرئيس هوفر على قبول إنشاء هيئة فيدرالية للمزارع وتشجيع التعاونيات الزراعية ، ولكن الكساد الكبير دمر الاقتصاد بحيث صار مثل هذا البرنامج لا معنى له . وفى سنة ١٩٣٣ أنجزت إدارة فرنكلين د. روزفلت إقرار قانون للمواءمة الزراعية قيّد الإنتاج ،

وسعى لرفع أسعار بعض السلع الزراعية المعينة إلى المستوى الذى كانت عليه ما بين سنتى ١٩٠٤ و١٩١٤ . وهذا هو ما سمى « برنامج التكافؤ » الذى يعمل على إبقاء الأسعار الزراعية عند مستوى معين له ارتباط بالأسعار الصناعية . وفى التطبيق يحتاج مثل هذا البرنامج إلى مواءمة مستمرة لدعم الأسعار بإعانات تدفعها الحكومة مباشرة للمزارعين .

وفى سنة ١٩٣٦ حكمت المحكمة العليا فى قضية « الولايات المتحدة ضد بتلر » ، بأن قانون سنة ١٩٣٣ للمواءمة الزراعية غير دستورى ، ووذلك على غرار ما صنعته هذه المحكمة بكثير من النقاط الجوهرية لسياسة « البرنامج الجديد » التى انتهجها الرئيس روزفلت . بيد أن اتجاه المحكمة العليا سرعان ما تغير ، فقبلت قانوناً جديداً للمواءمة الزراعية صدر سنة ١٩٣٨ ، مع أنه كان مماثلاً للقانون الأصلى ، وينطوى أيضاً على فكرة التكافؤ ! وقد أثار هذا التكافؤ كثيراً من الخلاف حول السياسة الزراعية وعلى سبيل المثال : كم ينبغى للحكومة أن تشتريه من الحاصلات وتخزنه كى تبقى الأسعار مرتفعة ؟ وهل ينبغى أن يكون هناك دعم مباشر للأسعار ؟ وهل هذا الدعم يجب أن يكون ثابتاً عند ٩٠ ٪ أم يكون مرناً يتفاوت بين ٦٠ و ٩٠ ٪ ؟

ولم تكن السياسة الزراعية بارزة فى المناقشات القومية أثناء السنوات القليلة الأخيرة ، مثلما كانت منذ الثلاثينات « البرنامج الجديد » حتى سنوات « الحدود الجديدة » فى عهد إدارة جون ف . كنيدى فى أوائل الستينات . ولكننا نخطىء إذا قللنا من أهميتها ، على النحو الذى اكتشفه المرشح للرئاسة رونالد ريجان فى كنساس وهو يخوض معركة انتخابات سنة ١٩٨٠ . فقد أثار موجة غضب عندما رد على سؤال وجه إليه بأنه لا يعرف إلا القليل عن سياسة « التكافؤ » !

إن الخطوط العريضة لسياسة الأمة الزراعيةظلت متماثلة منذ « البرنامج الجديد » . فهى تنطوى على التركيز على صيانة الموارد ، ودعم الأسعار ، والسيطرة على الإنتاج مع شراء الحكومة وتخزينها لفائض الإنتاج ، وسياسة فعالة لتسويقه فى الدول الأخرى بكافة أنحاء العالم . وشحن القمح إلى الاتحاد السوفييتى ــ وكذلك وقف شحنات القمح إلى تلك الدولة ــ يدلنا على أن السياسة الزراعية يمكن أن تؤثر أحياناً فى السياسة الخارجية ، والعكس صحيح . وتوجد بوزارة الزراعة فعلاً إدارة للزراعة الخارجية . ومن أهم موضوعات السياسة الزراعية الأمريكية تحسين أحوال الحياة الريفية . ولقد كان هذا من أكبر اهتمامات الرئيس لندون جونسون وهو يحاول خوض حرب إجمالية ضد

الفقر . وكان ذلك امتداداً لبرامج البرنامج الجديد بحيث تيسرت القروض للمزارعين ، وشيدت طرق كافية ، وانتشرت كهربة الريف وخدمات التليفون . ولكن الاتجاه فى الحكومة ككل استهدف صياغة السياسات عموماً بصورة تتفق مع مصالح أقوى شرائح المجتمع الزراعى (أى أثرياء المزارعين والأعمال الزراعية المتحدة والمندمجة الضخمة) مما يناقض هذه الاهتمامات . فمثلاً الاتجاه العام صوب « الأعمال الزراعية الضخمة » التى تمارسها منظمات قوية النفوذ مثل « مكتب الاتحاد الفيدرالى للمزارع الأمريكية » كثيراً ما يلقى الاستجابة من الكونجرس والفرع التنفيذى على حساب « مزرعة الأسرة » وغيرها من المشروعات الزراعية الأصغر حجماً ، أو الأقل تنظيماً . إن دور الزراعة كدعامة للدور الأمريكى المترنح فى اقتصاديات العالم سيؤثر فى أى جهد لإعادة توجيه السياسة الزراعية فى الوطن .

الأعمال والحكومة

يقوم اقتصاد الولايات المتحدة على الملكية الخاصة لمشروعات المؤسسات التجارية لدرجة أكبر كثيراً مما يوجد لدى أى أمة كبيرة أخرى . ولأن الملكية العامة هى الاستثناء النادر ، لذا كانت هناك اختلافات كبيرة فى الرأى بشأن العلاقة بين « الأعمال » والحكومة منذ إنشاء هذه الأمة . فمن جهة شجعت الفردية الأمريكية البعض على القول بأن الحكومة ينبغى ألا يكون لها دور ، وأن « الأعمال » ينبغى أن تترك وشأنها تماماً . ومن جهة أخرى ، تسببت نهضة الصناعة والشركات المندمجة أثناء القرن التاسع عشر فى قيام احتكارات ابتزت الجمهور ، وخلقت ظروف عمل بشعة . وترتبت على هذه الظروف المطالبة بالتنظيم الحكومى . ومع أن « الأعمال » وحدة واحدة ، ولها أكثر من صوت ، إلا أنه توجد « وجهة نظر متميزة للأعمال » تشجعها منظمات مثل الاتحاد القومى للصناعات وغرفة الولايات المتحدة التجارية . وقد قاوم قادة « الأعمال » بوجه عام التنظيم ، وقالوا إنهم يفضلون أن يتركوا وشأنهم . ولكنهم من الناحية العملية كثيراً ما طالبوا بتعريفات تكفل الحماية الجمركية ، وما إلى ذلك من المساعدات الحكومية .

وقد أدت ضغوط العمال ، « والأعمال » الصغيرة ، والفلاحين أثناء الفترة التقدمية فى أوائل القرن العشرين إلى بداية جهود بذلتها الحكومة لمحاربة جانب من أسوأ الممارسات التى كانت وقتئذ سائدة فى عالم « الأعمال » الكبيرة . وتنوعت التفاصيل إلى

حد كبير ، ولكن ظل النمط الأساسى متشابه ، حيث تعمل الحكومة بصفتها المنظم والمتبرّع إلى مجتمع « الأعمال » فى آن واحد . فبالاضافة إلى تعريفات الحماية الجمركية ، تتضمن مساعدة الحكومة للأعمال حماية براءات الاختراع وحقوق الطبع ، وتمنحها مساعدات مباشرة مثل هبات الأراضى الشاسعة للسكك الحديدية (أثناء القرن التاسع عشر أساساً) ، وتشيد وتصون الطرق العلوية التى تستفيد منها صناعة الشاحنات ، وتضع معدلات لنقل السلع المستعملة منخفضة القيمة ، وتمنح خصماً من الضرائب لبعض أعمال التعدين ، وبصورة خاصة لشركات التنقيب عن البترول مع مسموحات للاستهلاك ، وتدعم النقل الجوى بإتاحة عقود مجزية لنقل البريد بواسطتها والإسهام فى بناء وصيانة المطارات ومرافقها . ولو أردنا تقديم قائمة تامة لمعونات الحكومة للأعمال (الصناعية والتجارية) لاحتاج ذلك إلى كتاب مستقل بأكمله وأنشئت وزارة التجارة التى ترمز إلى جهود الحكومة لمساعدة الأعمال سنة ١٩١٣ بفصلها من وزارة التجارة والعمل التى كان عمرها عشر سنوات . ومساعدة مصالح « الأعمال » هى المسئولة الأولى للوزارة . ويتكلم وزير التجارة باسم مجتمع الأعمال لدى الرئيس ولدى الكونجرس معاً .

ويحدد الدستور سلطة الحكومة القومية فى تنظيم الأعمال فالجهود التنظيمية لابد أن تصمم بحيث لا تحرم أى شخص أو شركة مندمجة من « التنفيذ الصحيح للقانون » . ومع هذا يجب أن تكون هناك مصلحة قومية مشروعة ، وأول واجبات هذه المصلحة هو التأثير المباشر أو غير المباشر على التجارة بين الولايات . ومع هذا فقد اتجهت المحكمة العليا منذ أواخر الثلاثينات إلى تفسير اصطلاح « التجارة ما بين الولايات » بأنه ذو مفهوم شامل . وقلة من مشروعات الأعمال تعد الآن خارج نطاق سلطة الحكومة القومية بالكلية .

وأول الأنشطة التنظيمية الهامة التى قامت بها الحكومة الفيدرالية قانون شيرمان لمكافحة الاحتكار فى سنة ١٨٩٠ ، والغرض منه القضاء على الاحتكارات وغيرها من القيود على الصناعة . ولكن قرارات المحكمة العليا قيدت تطبيقه عشرات السنين . وفى سنة ١٩١٤ شدد الكونجرس جهوده فى التنظيم بإصدار قانون كلايتون لمكافحة الاحتكار ، الذى كان المقصود منه القضاء على الجهود المبذولة لإخراج المنافسين من ميدان العمل ، وزاد هذا القانون من القيود على ممارسات « الأعمال » لتقييد المنافسة ، وجعل موظفى الشركات المندمجة مسئولين عن انتهاك هذا القانون ، واعترف بصراحة

بنقابات العمال كمنظمات شرعية . وأنشأ الكونجرس أيضاً هيئة الصناعة الفيدرالية التى نيطت بها المساعدة على تقوية جهود الحكومة التنظيمية . ومن حيث التطبيق لم يثبت أى من هذه الاجراءات أنه بالقوة التى توقعها له أنصاره .

ويتوقف الكثير على تكوين المحاكم والموظفين السياسيين المكلفين بالتنفيذ . ففى عهد إدارتى « تيودور روزفلت » و « ودرو ويلسن » كانت هناك جهود واضحة لتنشيط الاجراءات المضادة للاحتكار ، فى بعض الحالات على الأقل . ولكن تغيير الإدارة وقف هذه الجهود . ومن أقوى هذه الفترات ما حدث فى عهد رئاسة فرانكلين روزفلت بعد أن عين « ثورمان أرنولد » مساعداً للنائب العام فى أواخر الثلاثينات . وكذلك يتوقف الكثير على الهيئة المعينة التى تملك مسئولية فرض محاولة معينة للتنظيم .

وعلى مدى سنوات كان أى شخص ينتقل من مكان إلى آخر مستخدماً وسائل شركة نقل بين الولايات خليقاً بأن يدرك الدرجة التى وصلت إليها « هيئة التجارة بين الولايات » ــ والمفروض أنها تنظم صناعة الشحن ــ فى تسخير لوائحها لحماية هذه الصناعة ، بدلاً من السيطرة عليها . وكذلك نجد هيئة الطاقة الذرية القديمة تعمل لتوسيع صناعة توليد الكهرباء النووية أكثر مما تعمل لإقامة معايير كافية للأمان منها .

والمشكلة تتلخص فى أنه كثيراً ما نجد أن الوكالة التى يفترض الجمهور أنها وجدت للسيطرة على صناعة ما لصالح « المستهلكين » قد صارت تعمل لتقييد حقوق الجمهور لصالح « الصناعة » . سواء أكانت الوكالات « أسيرة » الصناعات ــ كما هو التفسير المعتاد ــ أو كانت تحت سيطرة الصناعة منذ بدايتها ، فهذه مسألة قابلة للمناقشة . فماذا يمكن للمرء ــ مثلاً ــ أن يفهم من معظم تاريخ « إدارة الطعام والعقاقير » ؟ . فمنذ الستينات كانت قوة هزيلة التمويل لحماية الجمهور ، ولكنها فى معظم تاريخها ــ بما فى ذلك سنواتها الأولى ــ بدت وكأنها المتحدث باسم صناع العقاقير . ومسألة لها معنى أكثر من مجرد الرمز عندما يهدى اتحاد الصناعات الصيدلانية جائزته إلى مفوض الطعام والعقاقير ، كما حدث فى سنة ١٩٥٨ .

وفى العشرين سنة الأخيرة صدرت تنظيمات هامة للأعمال تديرها وكالات جديدة ذات تنظيمات وإدارات مختلفة من الوكالات القديمة . فالتنظيمات الجديدة تسعى لحماية المستهلك والبيئة ، والوكالات التى تطبقها ترفع تقاريرها غالباً إلى مدير أكثر مما ترفعها إلى هيئة أو مجلس إدارة . وتكون المحاسبة عن قرارات الوكالة أوضح عندما يكون لها رئيس واحد ، وكثيراً ما تستلزم القوانين الجديدة تصرفات محددة ، وتعين لها حدوداً زمنية

معينة لا تستطيع الصناعة أن تحمل الوكالة على تجاهلها ، ما لم يعدل الكونجرس القانون نفسه .

وليس تشريع حماية المستهلك والبيئة والسلامة العامة نسيج وحده فى العشرين سنة الأخيرة . فقد أقر الكونجرس قانون « نقاء الطعام والعقاقير » ، وقانون التفتيش على اللحوم فى سنة ١٩٠٦ استجابة لكتابات الصحفيين المشهرين بالأوضاع ، ولرواية « ابتون سنكلر » المسماة « الغابة » ، التى فضح فيها ، من بين أشياء كثيرة ، القذارة فى مصانع تعليب اللحوم ، مما صدم الجمهور . ولقى الجمهور ، مشترى الأسهم ، الحماية على يد قانون سنة ١٩٣٤ للضمانات والمصافق (البورصات المالية) الذى أنشأ أيضاً هيئة للضمانات وسوق الأوراق المالية لتنظيم إصدار الأسهم المدمجة وبيعها . وزاد قانون سنة ١٩٣٨ للأغذية والعقاقير ومستحضرات التجميل من قوة الحمايات التى كفلتها القوانين السابقة . ولكن فى السنوات الأخيرة زاد عدد القوانين الصادرة بشأن الموضوعات المتنوعة ، مثل نقاء الهواء ، ومراقبة المواد السامة ، وأمان السيارات ، وأمان الصحة المهنية ، والصدق عند الإقراض ، والصدق فى الإعلان ، زيادة كبيرة على عدد القوانين التى صدرت فى الماضى ، وكذلك فاعليتها .

وقد زاد ظهور أنصار عدم التنظيم فى عهد إدارة كارتر . وأدى القول بأن تنظيم الشحن وصناعات الخطوط الجوية لم يحم الجمهور ، وأبقى المعدلات مرتفعة ارتفاعاً مصطنعاً ، إلى شىء من عدم التنظيم الجزئى ، الأمر الذى أثار الأسف العميق فى كثير من المدن الصغرى والمتوسطة الحجم التى فقدت خدمات الخطوط الجوية منذ صار للخطوط الجوية حرية إلغاء المسارات غير المجزية . ولم يزل الوقت مبكراً لكى نقول ماذا سيكون تأثير ذلك على الشحن . ولكن لعل الجمهور سيستفيد لأن التنظيمات القديمة لم تكن تكفل تقريباً أى حماية إلا لخطوط الشحن الكبرى الراسخة . ومقترحات عدم التنظيم ــ وإن كا بعضها له مبرراته الوجيهة ــ ينبغى مع هذا أن نتناولها بحرص إن أردنا خدمة مصالح الجمهور فأصحاب النفوذ القوى يوجهون جهودهم لصد كثير من القيود على « الأعمال » التى يراد بها حماية العاملين والمستهلكين . وهناك انتقاد مر لإدارة السلامة المهنية والصحة ــ مثلاً ــ وثم جهود داخل الكونجرس لإضعاف سلطة هيئة الصناعة الفيدرالية التى تحدد نشاطها . فقد بدأت هذه الهيئة أخيراً تنفذ ما خولها الكونجرس من السلطة ، وهو تقييد الصناعات غير المنصفة للجمهور وممارسات الإعلان الضارة . وقد أثار ذلك هياج أعضاء عالم الأعمال الذين يريدون التساهل من جانبهم ،

ومن جانب مؤيديهم فى الكونجرس . وكما قلنا من قبل ، ما من سياسة عامة يمكن أن تعد نهائية .

الحريات المدنية والسياسة العامة

من أهم قضايا أى دول ديمقراطية ليبرالية ما له صلة بالحريات المدنية وما يميز الحرية المدنية من الحق المدنى أن يترك المرء وشأنه ، أى أن يكون حراً فى أن يعيش حياته الخاصة مع الحد الأدنى من التدخل الضرورى لحماية الحريات المماثلة للآخرين . وتحديد هذا الحد الأدنى من التدخل بشكل عام أو خاص هو بالطبع ، من شأن أى أمة تريد ألا تكون استبدادية . فمن الذى يرسم هذا الخط الفاصل ؟ وأين ينبغى أن يرسم ؟ فى الأمم الديمقراطية نجد الشعب ــ نظرياً ــ هو الذى يرسم الخط ، وإن كان الواقع أن الذى يرسم الخط هم النواب المنتخبون والمحاكم . أما سيطرة الشعب فهى محدودة عملياً بتعيين وتغيير الموظفين ، أو على الأكثر ، بتغيير النظام ، والموضع الصحيح لهذا الخط لا يزال أقل وضوحاً . والغالب الأعم أن الموظفين الإداريين أقل تحرراً فى نظرتهم من اولئك الذين قد يختلفون مع سياسة معينة .

والاهتمام الكبير بقدرات الحكومة القومية الجديدة على تقييد الحرية الشخصية دفع أول كونجرس إلى اقتراح قانون أو « صك للحقوق » يضاف للدستور . وسرعان ما صادقت الولايات على التعديلات العشرة ، المقصود بها حماية المواطنين من السلطة القومية . وكل ولاية لها دستورها ولها « صك حقوقها » . ولفترة طويلة من التاريخ الأمريكى كان المفهوم أن هذه الحمايات كافية . ويقيد صك حقوق الولايات المتحدة الملحق بدستورها السلطة القومية فقط . وبناء على أحكام محكمة الولايات المتحدة العليا لا يحمى هذا الصك المواطن من تصرفات الولاية . ولم يوجد أى أساس قانونى لحماية قومية المواطن من تصرف الولاية الذى ينتهك الحريات المدنية الأساسية إلا بعد تبنى التعديل الرابع عشر ، الذى يتضمن ــ من بين ما يتضمنه ــ أنه « لا يجوز لأى ولاية أن تسن أو تفرض قانوناً ينتقص من امتيازات أو حصانات مواطنى الولايات المتحدة » . بل أكثر من هذا ، اعترفت المحكمة العليا بحكمها فى قضية « جتلو ضد نيويورك » فى سنة ١٩٢٥ لأول مرة بأى حق يندرج تحت « الامتيازات والحصانات » التى أشار إليها التعديل الرابع عشر . ومنذ ذلك الوقت أصدرت المحكمة العليا أحكاماً كثيرة « تجسد »

حريات « صك الحقوق » فى تلك الحريات التى وردت فى التعديل الرابع عشر ، بحيث يتحتم الآن على حكومة الولاية أن تذعن لكل الحمايات الهامة التى يكفلها صك الحقوق للمواطنين الأمريكيين . وينبغى للمرء أن يتذكر ، مع هذا ، أن قرارات المحكمة يمكن أن تغير اتجاهها لتبتعد عن الحرية بمثل قدرتها على الاقتراب منها .

والتعديل الأول يجمع طائفة من أهم الحمايات ، وهى حرية التعبير ، والنشر والدين والتجمع . وبرغم الصياغة الواضحة للتعديل (لا يجوز للكونجرس أن يسن أى قانون . . . ») إلا أن حريات التعديل الأول أو أى حريات أخرى ليست مطلقة . فقد أكدت المحكمة العليا دائماً ــ على سبيل المثال ــ أن بعض أنواع الكلام ليست محل حماية ، ولا يجوز لأحد أن يهدد حياة الرئيس . ولا يعد الفحش ــ سواء أكان كلاماً أو مطبوعات ــ محل حماية ، وينطبق هذا أيضاً على القذف والتشهير والتحريض على الشغب . وكذلك حرية الديانة ليست محل حماية إلى حد الموافقة مثلاً على بعض الممارسات أو الطقوس الشاذة مثل القرابين البشرية ، بالغة ما بلغت حماسة الاعتقاد بها وصدقه . وكثيراً ما وجدت المحكمة صعوبة فى تعيين الحدود المقبولة لهذه الحريات .

وقد تناولت المحكمة العليا قضية حرية الكلام فى دعوى نشأت عن الحرب العالمية الأولى ، وهى دعوى « شينك ضد الولايات المتحدة (١٩١٩) » . وقد صاغ القاضى أوليفر وندل هولمز مبدأ « الخطر الواضح والماثل » للمحكمة ، مؤكداً أن التعديل الأول ينبغى أن يحمى الكلام الذى يمثل الخطر الواضح لإثارة تصرفات غير قانونية . ومادام هولمز أقر بأن الكلام الذى يمكن أن يكون فى غير حالة الحرب مقبولاً يجوز منعه فى وقت الحرب ، وقد أدين « شينك » فعلاً وسجن لأنه وزع مطبوعات ضد التجنيد . ومن المفارقات الساخرة أن قضية « جتلو » أيدت أيضاً إدانة قائمة على كلام محظور ، وفى الوقت نفسه ساعد هذا الحكم ، لأول مرة فى تاريخ أمريكا على التوسع فى استخدام صك حماية الحقوق ــ فيما يتعلق بحرية الكلام والنشر ــ لكى تتقيد به الولايات مثلما تتقيد به الحكومة القومية .

وفى الثلاثينات والأربعينات وصلت المحكمة إلى القول بأن حريات التعديل الأول أساسية جداً ، بحيث إنها لا تقيد الولايات فحسب ، بل تحتل أيضاً « مكان الأفضلية » بين سائر الحريات الأخرى . وبرغم هذا التعبير عن الولاء للحرية قررت المحكمة فى قضية « دنيس ضد الولايات المتحدة » فى سنة ١٩٥١ ــ أن عشرة زعماء من الحزب

الشيوعى الأمريكى ــ وكانوا قد أدينوا بتهمة الكلام الخطر بناء على قانون سميث لسنة ١٩٤٠ وهو القانون الذى يجرم مناصرة قلب نظام الحكم بالقوة ــ يمثلون فعلاً خطراً قائماً واضحاً . وفى أوائل الخمسينات أدين عشرات بقانون سميث هذا . ولم ينقض هذا القرار تقنياً قرار قضية « دنيس » ، ولكن المحكمة انتهت الآن إلى أن مجرد مناصرة قلب الحكومة كمبدأ فلسفى لا يمكن أن يكون موجباً للعقاب ، وأن على الحكومة لكى تدعم الإدانة أن تبرهن على أن المتهم قصد إثارة محاولة فعلية لقلبها . وفى سنة ١٩٦٩ كانت المحكمة مستعدة لتأييد حق تلميذ ثانوى فى وضع شريط أسود على ذراعه احتجاجاً على حرب فيتنام ، متحدياً بذلك لوائح المدرسة (قضية تذكر ضد مدرسة جماعة دى موان) ، وقبلت المحكمة لبس شريط الذراع على أنه (كلام رمزى) ، وبناء عليه يستوجب الحماية . وقانون سميث أصبح الآن غير معمول به ، وكذلك قانون الأمن الداخلى لسنة ١٩٥٠ قصد به إلغاء الحزب الشيوعى عن طريق قرارات تصدرها هيئة السيطرة على النشاط التخريبى ، التى لم تعد قائمة الآن .

وحرية النشر وثيقة الارتباط بحرية الكلام . وبصورة عامة قررت المحكمة أن الكبح المسبق غير مسموح به ، أى أن المادة المنشورة لا ينبغى أن تعرض مقدماً لكى تنال الموافقة ، وأنه لا يجوز منع الناشرين من نشر موضوعات معينة . ولكن من ناحية أخرى يمكن تقديم الناشر للمحاكمة ، لأنه نشر أنواعاً معينة من المواد التى لا تشملها الحماية ، ومن أمثلة المواد غير المشمولة بالحماية تلك التى يحكم بفحشها أو بذاءتها ، والتى تحض عمداً على الشغب أو الفتنة ، أوتلك المواد الكاذبة بقصد الإضرار والإساءة ، والقذف . وقد وجدت المحكمة أشد العناء لكى تقرر ما هو الفحش ، فلا العرى ولا وصف الجنس كافيان لاستحقاق الحكم بالبذاءة أو الفحش . وفى الماضى كان الكتاب الذى يعد ذا قيمة اجتماعية أو أدبية أو فنية يحظى بالموافقة ، بصرف النظر عن مضمون فقرات معينة فيه . إلا أن المحكمة تأخذ الآن فى اعتبارها « معايير المجتمع المحلى » عند إصدار أحكامها . وبطبيعة الحال ، لا يساعد على توضيح فكر المحكمة ما يوجد من اختلاف واقعى كبير بين سانت جو بأركانساس مثلاً ، وبين سان فرنسيسكو . وهناك قاضيان فقط ، هما المرحوم هوجو بلاك والمرحوم وليم او. دجلاس ، هما اللذان أخذا بالوضع الإطلاقى ، وذهبا إلى أن التعديل الأول يجب أن يؤخذ بحذافيره عندما يقول : « لا يجوز للكونجرس أن يسن قانوناً . . . » ، ورأياً أن هذا النص يجعل المحاكمات بسبب الفحش مستحيلة . ولكن المحكمة لم تساير قط هذا

التفكير ، ولم تزل تنظر قضايا من هذا النوع . وتاريخ أداء المحكمة فيما يتعلق بهذه القضايا شديد التناقض ، بحيث لم يرض أحداً .

وقد قطع المجتمع الأمريكى شوطاً بعيداً منذ صار صك الحقوق ملزماً لكل الولايات ، بل إن بعض الولايات كانت بها كنائس رسمية يتقاضى قساوسها رواتبهم من حصيلة الضرائب . وقد ظهرت مدرستان فكريتان فيما يتعلق بالحكومة والدين فى السنين الأخيرة . وقد تكلم القاضى بلاك فى سنة ١٩٤٧ فقدم فكرة وجود جدار فاصل بين الكنيسة والولاية (إفرسون ضد هيئة التعليم) . ومن ناحية أخرى ذهب القاضى دجلاس سنة ١٩٥٢ فى قضية « زوراخ ضد كلوزن » إلى أن الوضع الصحيح ليس وجود جدار فاصل بالضرورة ، بل الأحرى وجود سياسة تعترف بالتقاليد الدينية بدون إظهار أى مفاضلة بينها . وقد ندم القاضى دجلاس بعد ذلك على هذا القرار ، وصارت المحكمة الآن ــ كقاعدة عامة ــ تحابى نظرية « الجدار الفاصل » . ولعل أهم قرار فى هذا الشأن هو الحكم فى قضية « إنجل ضد فيتال » فى سنة ١٩٦٢ الذى حظر قانوناً الصلوات التى تجد الرعاية الرسمية فى المدارس العامة . وكانت المحكمة حريصة على إبراز أن هذا الحكم لا ينطوى على عداء للدين ، بل مؤداه أن الدين مسألة خاصة ، ولا ينبغى أن يكون موضوعاً لوكالات حكومية ، حتى تلك الوكالات التى نسميها المدارس العامة .

وتاريخ الحريات المدنية فى الحضارة الأنجلو أمريكية هو إلى حد كبير تاريخ محاولات الجماعات البشرية لمنع الحكام من ظلمهم جماعات وأفراداً . وحتى قبل أن يغدو صك الحقوق جزءاً من الدستور ، كان الدستور يحرم أن تكون القوانين ذات أثر رجعى ، ويحرم صكوك التفتيش والاحتجاز ، ويضمن حق المثول أمام المحكمة . والقانون ذو الأثر الرجعى يعاقب الشخص على فعل صار بعد ذلك جريمة ، ولكنه لم يكن جريمة وقت إتيانه . وقد يكون صك التفتيش والاحتجاز عقاباً لشخص بالتشريع بدون اجراءات قضائية ، كأن يعلن الكونجرس مثلاً أن شخصاً ما مجرم ، ويحكم عليه بالحبس من غير أن يدع هذا القرار للمحكمة . وحق المثول أمام المحكمة هو أن يملك القاضى سلطة طلب إحضار السجين أمام المحكمة ليقرر هل حبسه قانونى أم لا ، وبذلك يحول دون امتداد الحبس بدون إجراءات قضائية . والدستور يكفل هذه الحقوق على المستوى القومى ومستوى الولاية . وفى حالة حق المثول أمام المحكمة يصبح من حق القضاة الفيدراليين إصدار أوامرهم القضائية ضد سلطة الولاية أو السلطات القومية . ومن حق

قضاة الولاية إصدار أوامرهم ضد سلطات الولاية فقط .

وصك الحقوق والتعديل الرابع عشر وسّعا كثيراً الحمايات ضد السلطات الحكومية . والتعديل الرابع يقيد أنواع التفتيش والقبض المسموح بها . وقد أدى ذلك إلى طائفة من أكثر أحكام المحكمة العليا تناقضاً (انظر مناقشتها فى الفصل السابع) .

ومع أن مسائل الحريات المدنية غير عادية ، من حيث إنها يتناولها الدستور صراحة ، إلا أن عملية صياغة السياسات العامة بشأن حقوق وحريات الأمريكيين تشبه المتبع فى الأنواع الأخرى من السياسات . فنحن هنا نجد أبرز الصراعات بين الحكومة والفرد ، ولكن الإطار العام للعملية ينطوى على ضغوط من جانب مجموعات أصحاب المصالح الذين ينشدون بها التأثير فى الجمهور ، وجذب صناع السياسة إلى الانحياز لوجهات نظرهم . وقد يكون لهذه المجموعات دور خاص فى العملية القانونية (المدعون العموميون والشرطة ، والنيابة ، والقضاء) أو تنشأ خصيصاً للتأثير فيها (منظمات الحريات المدنية) . وكما هو الشأن فى جميع شئون السياسة ، تعكس النتيجة تفاعلاً معقداً بين عوامل كثيرة ، وليست هى على الإطلاق ذات الصلات المباشرة فيما بينها . فمثلاً اقتصاديات النشر أو السياحة ترتبط بمشاعر المجتمع والقضاء عن الأدب الفاضح والصور الداعرة التى تباع فى ميدان التايمز .

الحقوق المدنية والسياسة العامة

بينما تشير الحريات المدنية إلى حق المرء أن يترك لشأنه ، نجد الحقوق المدنية فى مقابل هذا تشير إلى حقه فى أن يلتزم ، وأن يشارك مشاركة فعالة فى النظام السياسى ، وأن يعامل بالتساوى مع غيره من المواطنين على يد هذا النظام . وأول تقدم كبير أحرزته الحقوق المدنية بعد تبنى الدستور حدث فى عشرينات القرن الماضى عندما بدأت الولايات تلغى شرط أن يكون الناخبون من أصحاب الأملاك . وكان التقدم التالى إلغاء الرق البشرى الذى اقتضى إتمامه نشوب الحرب الأهلية . ثم جاء التعديل التاسع عشر ، الذى تقرر رسمياً سنة ١٩٢٠ ، وجعل حرمان النساء من حق الانتخاب منافياً للدستور . ويجرى الآن بذل الجهد للتصديق على التعديل السابع والعشرين ، وهو الخاص بالتساوى فى الحقوق ، ويعد استمراراً لنضال طويل فى سبيل استكمال حقوق النساء .

وعندما نجح أنصار التعديل الخامس عشر فى الحصول على التصديق عليه فى سنة ١٨٧٠ ، ظنوا أنهم ضمنوا المشاركة المدنية الكاملة للسود فى أمريكا ، الذين كانوا قد حصلوا على المواطنة بالتعديل الرابع عشر فى سنة ١٨٦٨ . ولكن لسوء الحظ فإن التعديل الخامس عشر سرعان ما أصابه النسيان روتينياً فى كل أنحاء الجنوب ، وعانى السود فى جميع أنحاء الأمة من التمييز العنصرى . وبعد نحو قرن من الزمان ، فى الخمسينات ، بدأت الجهود تدفع بالسود إلى المشاركة التامة فى النظام الأمريكى ، وصار هذا العقد من السنين هو المرجع الآن عندما نشير إلى الحقوق المدنية .

وينبغى ألا يطمس هذا التقدم الجهود الأخرى الفعالة التى بذلت للحصول على حقـوق النســاء ، والأمــريكيين الأصليين ، والأمـريكيين المكسيك ، وغـيرهم من المجموعات السكانية . وضعف تأثير التمييز على أساس السن بفعل التعديل السادس والعشرين ، الذى تقرر فى سنة ١٩٧١ ، الذى جعل إنكار حق الانتخاب على أبناء الثامنة عشرة والتاسعة عشرة والعشرين من العمر مخالفاً للدستور . وأردف الكونجرس ذلك فى سنة ١٩٧٨ بتشريع يحرم التقاعد القسرى قبل سن السبعين فى معظم الأعمال . وكان التشريع السابق يحرم الكثير من التمييز بسبب السن فى العمالة ، ولكن نمو منظمة « جراى بانثر » التى كرست جهودها لمحاربة التمييز على أساس العمر يدل على أنه مازال أمامنا الكثير فى هذا المجال .

وتـاريخ السـود فى أمـريكا يدل على أن النظام السياسى القائم على مبدأ الحرية الإنســانية يمكن أن يكـون مع هذا شديد الجـور ، ويدل كذلـك على أن التعـديل السياسى ، حتى فى مواجهة مقاومة هائلة ، لم يزل ممكناً مهما تكن النتيجة بطيئة . فلم تكد تمضى ثلاثون سنة على الحرب الأهلية وما ترتب عليها من التعديل الثالث عشر الذى ألغى الرق ، كما خصص التعديل الرابع عشر والخامس عشر لمنح حقوق المواطنة المدنية الكاملة لجميع الأمريكيين ، حتى قررت المحكمة العليا فى قضية بليسى ضد فرجيسون فى سنة ١٨٩٦ أن التمييز العنصرى قانونى ! ولم تنقض المحكمة هذا الحكم حتى كانت سنة ١٩٥٤ ، وقررت فى قضية « براون ضد هيئة التعليم » فى « توبيكا » أن مبدأ « الانفصال مع التساوى » المسموح به قبل ذلك مبدأ مضاد للمساواة بطبيعته ، بصرف النظر عن أى اعتبارات أخرى ، وكان الكثيرون يائسين من كسب هذا الدعم القضائى ، ولكنه جاء أخيراً .

وكـان قرار قضية « براون » نتيجة سنوات طويلة من الجهد على يد عشرات من

المجموعات المناضلة المتحمسة لحقوق السود ، وفى طليعتها « الاتحاد القومى لتقدم الملونين » . ومع السنة التالية جاء أول إجراء مباشر فيها يعده الجمهور عموماً حركة الحقوق المدنية . وكان الحادث المفجر لهذه المرحلة طلب رجل أبيض فى أتوبيس بمدينة منتجمرى فى ولاية ألاباما أن تنهض خياطة سوداء ، وتتخلى له عن مقعدها ، ورفضت ، وأدى الخلاف الذى نشب على أثر ذلك إلى قيام السود فى منتجمرى بمقاطعة استمرت عاماً لنظام النقل فى المدينة ، الأمر الذى كاد يفضى إلى إفلاسه . وكانت المعركة الانتخابية التى كسبت موافقة المدينة على إلغاء التمييز فى وسائل النقل هى التى أبرزت قساً معمدانياً شاباً هو الدكتور مارتن لوثر كنج الابن ، ولم يصبح الدكتور كنج من أكثر قواد حركة الحقوق الانسانية احتراماً فحسب ، بل أيضاً من أبرز مواطنى الأمة . وكان من بين ما ناله من الجوائز جائزة نوبل للسلام . وكان تحمسه وتمسكه بعدم العنف بمثابة تبنّى لأفكار هنرى دافيد ثورو وزعيم حركة استقلال الهند ، موهنداس غاندى .

وقد عانت حقوق السود فى الولايات المتحدة طويلاً بسبب مجموعة من العوامل الخبيثة . منها أن نظام اللجان فى الكونجرس وتركيزه على الأقدمية معناه تمكن حزب واحد من الجنوب من السيطرة على السلطة التشريعية القومية . يضاف إلى هذا أن الرؤساء كانوا إما غير مبالين بحقوق السود ، أو كانوا معادين لها بالفعل (فالرئيس ودرو ويلسن — مثلاً — أنشأ التفرقة العنصرية فى منطقة كولمبيا التى توجد بها العاصمة واشنطن) . والواقع أن رئيسين اثنين فقط بعد لنكولن هما اللذان اهتما بحقوق السود . ومن المفارقات الساخرة أن كليهما كانا من ولاية تؤمن بالتفرقة ، وهما هارى ترومان من ولاية على الحدود هى ميسورى ، وقد ألغى التفرقة العنصرية فى القوات المسلحة ، وحاول مراراً استصدار تشريع بجعل الشنق الجماهيرى جريمة فيدرالية ، وإلغاء ضرائب الاقتراع كشرط للتصويت ، وكفالة التكافؤ فى فرص التوظيف . وقد رفض الكونجرس مقترحاته هذه بإصرار ، وترك بقية المهمة للندون جونسون — ابن ولاية تكساس التى كانت كونفيدرالية — لكى يحقق كثيراً من التقدم . وقد بدأت جهوده قبل أن يصبح رئيساً ، فمنذ كان زعيم الأغلبية فى مجلس الشيوخ ، كان — إلى حد كبير — مسئولاً عن أول تشريع للحقوق المدنية فى هذه البلاد . وهو قانون سنة ١٩٥٧ لإنشاء هيئة الحقوق المدنية ، وجعل منع أى مواطن من التصويت فى انتخابات فيدرالية جريمة فيدرالية .

وشهدت سنة ١٩٦٠ أولى مظاهرات الجلوس ، فقد أقدم الطلبة السود على الجلوس إلى نضد غداء للبيض فى جرينسبورو بكارولينا الشمالية ، ورفضوا النهوض إلى

أن تقدم لهم الأطعمة . وسرعان ما انتشرت هذه الظاهرات فى أنحاء الجنوب . ورفض المتظاهرون مبارحة أماكنهم ، ولكنهم كذلك رفضوا القتال مهما اشتد عليهم الضرب وإساءة المعاملة . وفى هذه السنة نفسها قرر الكونجرس قانوناً آخر للحقوق المدنية برغم المقاومة الشرسة من جانب أعضاء الجنوب ، الأمر الذى اضطر زعيم الأغلبية جونسون أن يبقى انعقاد مجلس الشيوخ طول الليل لكى يتغلب على التعطيل . وقد نص هذا القانون على تجريم اجتياز حدود ولاية أو استخدام تجارة بين الولايات للاشتراك فى قذف بالقنابل أو التهديد به ، ورخص للنائب العام للولايات المتحدة أن يتحقق من الظروف التى يمنع فيه المواطنون من حقهم الانتخابى . ومن المدهش الآن أن نرى كم كانت المعارضة ضارية إلى ذلك الحد ، وهى شهادة على مبلغ التقدم الذى حصلت عليه الأمة فكريا .

وفى سنة ١٩٦١ بدأت حقوق الركوب ، حين شرع العاملون للحقوق المدنية من البيض والسود يتجمعون فى الجنوب لكى يركبوا معاً فى الأقسام المخصصة للبيض فقط فى أتوبيسات ما بين الولايات . وجاءت بعد ذلك مسيرات ، ومظاهرات جلوس ، وغيرها من المظاهرات فى أنحاء الجنوب . وكانت فترة غليان كثر فيها استخدام القنابل وكثر عدد القتلى من البيض والسود العاملين لنصرة الحقوق المدنية ، عندما جاء رد فعل الجنوب عنيفاً فى انفجاراته ضد أبطأ وأرزن خطوات الدمج العنصرى فى المدارس ، حتى أن الرئيس الرئيس أيزنهاور اضطر ـ برغم تحفظاته على الحكم فى قضية براون ـ أن يرسل قوة من الجيش لحماية التلاميذ السود الذين قبلوا حديثاً فى مدرسة « ليتل روك » الثانوية المركزية سنة ١٩٥٧ . وكان من أفظع هذه الحوادث ما جرى فى نيو أورليانز ، عندما رأت الأمة ورأى العالم بالتليفزيون المنظر المقزز للبالغين البيض ، وهم يسبون ويصرخون فى وجه أطفال سود صغار ، وهم فى طريقهم بكل شجاعة إلى مدرستهم الجديدة . وتسببت جهود الطلبة السود لقيد أسمائهم فى الجامعات الجنوبية فى إثارة الشغب ، وذلك عندما حاولت « أوثراين لوسى » الالتحاق بجامعة ألاباما سنة ١٩٥٧ ، ونجح جيمس ميريديت فى الالتحاق بجامعة مسيسيبى سنة ١٩٦٢ ، كذلك كانت سنة ١٩٦٢ هى السنة التى وقف فيها الحاكم جورج ولاس أمام باب مبنى المدرسة كرمز لمقاومة دخول الطلبة السود إلى جامعة ألاباما . ولم تعد للرمز قيمة ، بناء على ترتيب مسبق مع وزارة العدل والنائب العام روبرت كنيدى ، لأنه تنحى عن مكانه ، وأخلى الطريق للتلاميذ عندما أمره بذلك موظف فيدرالى ، ودخل التلاميذ ، ولكنه حظى مع

هذا بالثناء الجم من جانب أنصار التفرقة لشجاعته فى مقاومة قوة حكومة الولايات المتحدة . وبعد ذلك تمكن كل من « شارلين هنتر » و « هاملتون هولمز » من أن يصبرا أول طالبين من السود فى جامعة جورجيا .

وقد بلغت قوة حركة الحقوق المدنية ذروتها فى نسة ١٩٦٣ فى مظاهرة من أضخم المظاهرات فى التاريخ الأمريكى ، فقد تجمع نحو ثلاثمائة ألف شخص ــ من البيض والسود ــ فى واشنطن العاصمة جاءوا من كل أرجاء البلاد لإظهار تأييدهم ، وليستمعوا إلى الدكتور كنج يلقى خطبة مؤثرة من فوق درجات نصب لنكولن التذكارى . ورغم وجود الشرطة وقوات الجيش والموظفين المفوضين فى كل مكان ، فإن الروح الطيبة تغلبت بشكل عجيب . وفى السنة التالية صار لندون جونسون رئيساً ، وعمل جاهداً لتحقيق أهدافه لإلغاء التمييز بسبب الفقر أو السلالة . وفى خطبة له أمام الكونجرس ردد أصداء ما يقوله رجال حركة الحقوق المدنية : « سننتصر » ، وأنجز فعلاً أقوى تشريع للحقوق المدنية فى هذاالقرن . وهو قانون سنة ١٩٦٤ للحقوق المدنية .

وبموجب هذا القانون حرم التمييز فى نطاق عريض جداً من الحياة العامة ، ومن أماكن كالفنادق والمطاعم ومحطات البنزين والملاهى العامة . وأقام هذا القانون أيضاً معايير صارمة للولايات لمنع أساليب مثل اختبار محو الأمية أو شروط التسجيل غير المعقولة التى يراد بها منع السود من التصويت . وحرم أيضاً التمييز على أساس الجنس ، والسلالة ، والديانة وما إلى ذلك عند التعيين فى الوظائف ، ومنع تقديم التحويل الفيدرالى للمدارس أو أى نشاط يمارس التمييز (ولم يوجب هذا القانون التوازن العنصرى فى المدارس ، مع أن المحاكم أوجبته فى بعض الحالات) . وكان تحديد مدى العدالة فى تطبيق هذه المقتضيات صعباً ، ولاسيما للمحاكم التى ناضلت ضد هذه المسألة . وكثير من اللوائح الإدارية لوكالات فيدرالية كثيرة ، وقرارات من المحاكم الفيدرالية ، استلزمت إجراءات تدعيم لإنجاز عدم التمييز . ولكن محكمة الولايات المتحدة العليا فى سنة ١٩٧٨ ، فى صدد قضية « باك » قررت أن الدعم لا يجوز أن يصل إلى حد حجز أماكن لأعضاء مجموعات الأقلية ، بصرف النظر عن مؤهلاتهم . فالسلالة يمكن أن تعد عنصراً فى أمور من قبيل القيد فى المدارس ، إذا كان ذلك يؤثر فى إصلاح عدم التوازن العنصرى .

وحدث تقدم آخر فى سنة ١٩٦٤ ، مع التصديق على التعديل الرابع والعشرين الذى توج عملية إبطال قانونية ضرائب الاقتراع كشرط للتصويت فى الانتخابات

الفيدرالية . ومن المفارقات أن الإنجازات الرمزية والفعلية المتمثلة فى قانون الحقوق المدنية والتعديل الرابع والعشرين حدثت مع مد جارف من أعمال العنف . فعلى امتداد بقية الستينات كانت هناك ثورات فى أحياء كثيرة للسود فى المدن . وكانت الذروة سنة ١٩٦٧ عندما حدث عنف عنصرى فى معظم المدن الأمريكية الكبيرة .

استمرت الجهود التشريعية ضد هذه الاضطرابات ، فكان قانون حقوق التصويت فى سنة ١٩٦٥ ثانى قانون هام للحقوق المدنية ، لأنه ألغى فعلاً الحواجز الرسمية ضد التصويت وخصّص مسجلين فيدراليين لتسجيل الناخبين فى المناطق التى كانت المشاركة الانتخابية فيها منخفضة بشكل ملحوظ . وفى سنة ١٩٦٨ أقر الكونجرس تشريعاً إضافياً لحماية الحقوق فى الإسكان ، وكان ذلك ـ إلى حد ما ـ تكريماً لذكرى الدكتور كنج . وفى سنة ١٩٧٠ أضيف قانون آخر لحقوق التصويت ، ولكن الأمور كانت قد تغيرت . ذلك أن حرب فيتنام كانت قد استوعبت اهتمام الرئيس جونسون . وكان الرئيسان نيكسون وفورد غير مهتمين إطلاقاً بمزيد من التقدم فى هذا المضمار . وتم اختيار الرئيس بتأييد جارف من السود ، ولكن مجموعات كثيرة من السود انقلبت ضده بعد ذلك ، زاعمين أنه لم يفعل شيئاً لمساعدتهم منذ تولى المنصب . أما انتصارات الجمهوريين فى سنة ١٩٨٠ فأتت بالرئيس ريجان إلى البيت الأبيض ، كما كفلت سيطرة الجمهوريين على مجلس شيوخ الولايات المتحدة ، وأتت بالسناتور ستروم ثيرموند من كارولينا الجنوبية إلى كرسى مقرر لجنة القضاء . ولم يضيع ثيرموند وقتاً للعمل على القضاء على قانون حقوق التصويت لسنة ١٩٦٥ . وهكذا لا يستطيع أشد الناس تفاؤلاً أن يتوقع مزيداً من الكسب للحقوق المدنية فى المستقبل القريب .

إن مكانة المواطن الأسود فى أمريكا من وجوه كثيرة أفضل مما كانت بكثير بسبب تشريع الستينات للحقوق المدنية ، وبسبب التشدد الفيدرالى القوى فى فرضه . ولكن لم يزل هناك الكثير مما يجب عمله . والمهمة الآن أكثر تعقيداً ، وكثير من المشكلات التى لم تحل أقل وضوحاً من تلك التى عالجها التشريع . فالسود الآن يتمتعون بالمساواة أمام القانون ، ولكنهم بعيدين كل البعد عن المساواة من حيث الظروف ، ومن حيث ظروف حياتهم بوجه عام . وهم من نواح أساسية يشاركون فى النظام السياسى على قدم المساواة : فى التصويت ، وشغل المناصب وما إلى ذلك . ولكن فى الأمور الدقيقة والخفية ـ وإن كانت واقعية ـ نجد المواطنين السود مازالوا غير مشاركين بالكامل

فهناك تحيز كبير ضدهم وكثيراً ما يفتقدون فرص التعليم المتاحة للمواطن الأبيض ، بل قد يحرمون أحياناً حرماناً بدنياً بنقص الغذاء الكافى والرعاية الطبية . وقد جعلت الأمة حقوق السود جزءاً من جدول أعمال سياستها العامة منذ عهد الرئيس جونسون وبفضل إصراره . ولكن بقى أن نرى هل ستستمر الأمة فى استكمال هذا العمل بكفالة ألا يحرم طفل ــ بصرف النظر عن لونه ــ من المزايا الأساسية الصحية والغذائية والتعليمية ؟

السياسة الاقتصادية

كان دور الحكومة الفيدرالية فى الاقتصاد فى وقت من الأوقات صغيراً نسبياً ، لأن الحكومة نفسها كانت صغيرة ، ومصروفاتها محدودة . أما الآن فمصروفاتها تمثل نسبة هامة من الدخل القومى الإجمالى ، ولها تأثير عليه ، بقصد أو بغير قصد . والعلاقة بين المقدار الذى تحصل عليه الحكومة بطريق الضرائب والمقدار الذى تنفقه هى علاقة هامة بالنسبة للاقتصاد ككل . فعندما تنفق الحكومة أكثر مما تحصل عليه ، يقال إن الموازنة غير متوازنة . والموازنة غير المتوازنة تميل إلى تعزيز الاقتصاد وتقوية النشاط الاقتصادى والنمو فيه . ولكن ذلك لسوء الحظ يمكن أيضاً يعزز التضخم . وهناك عوامل أخرى تساعد بشدة على التضخم فتصرفات وقرارات منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) فى الحين بعد الحين برفع سعر البترول ــ وهو مادة أساسية لتجارة وصناعة الولايات المتحدة ــ سيزيد من التضخم إلى أن يتوقف اعتمادها على الأوبك . وكانت شركات البترول أيضاً شديدة التقاعس عن إتاحة أى توفير للمستهلك ، مصرة على المضى فى زيادة أرباحها الطائلة .

وثمة تأثير آخر فى الاقتصاد عن طريق السيطرة على كمية النقود المتاحة للتداول (ولا يدخل فى هذا النقود السائلة فقط ، بل أيضاً ودائع البنوك وبطاقات الائتمان والحسابات المماثلة) . وأنشىء فى سنة ١٩١٣ نظام الاحتياطى الفيدرالى ، وأعيدت صياغته فى سنة ١٩٣٥ فى صورته الحالية . وهيئة الاحتياطى الفيدرالى التى تدير هذا النظام تتكون من سبعة أعضاء يعينهم الرئيس ويقر تعيينهم مجلس الشيوخ . ومدة هذا التعيين ١٤ سنة للعضو ، تتيح استقلالاً للاحتياطى الفيدرالى . ولابد لكل البنوك المرخص بها قومياً أن تنتمى إلى الاحتياطى الفيدرالى ، وتملك أسهماً فى بنك الاحتياطى

الفيدرالى فى منطقتها . وهناك ١٢ بنكاً من هذا النوع تديرها الهيئة . والبنوك الأعضاء لها أن تقترض من بنوك الاحتياطى الفيدرالى ، مستخدمة سندات بمثابة ضمان ، ذات فوائد تحددها هيئة الاحتياطى الفيدرالى . وكلما كان معدل الفائدة مرتفعاً ، قل المبلغ الذى تقترضه البنوك ، وبالتالى قل المال المتداول . وتقرر الهيئة أيضاً مقدار السندات الحكومية التى يمكن أن يبيعها أويشتريها الاحتياطى الفيدرالى أو البنوك الأعضاء . وشراء السندات يزيد المال المتداول ، وبيعها يقلله . ومثل هذه السياسات النقدية لها آثار محددة على الاقتصاد العام ، وهذا ما يشهد به أى شخص حاول الحصول على رهنية فى أوائل سنة ١٩٨٠ . وتكتنف هذه العمليات اختلافات كثيرة فى الرأى ، ويرجع جانب من ذلك إلى الاستقلال الذاتى لنظام الاحتياطى الفيدرالى . صحيح أن الرئيس قد يكون قادراً على التأثير فى هيئة الاحتياطى الفيدرالى وصحيح أيضاً أن الهيئة قد تحدد سعر فائدة مرتفعاً حينما يريد له الرئيس أن يكون منخفضاً ، أو تتخذ أى قرار آخر مضاد لسياسات الرئيس الاقتصادية . فواضح إذن أن الرئيس لا يملك سلطة تحديد كل تصرفات الحكومة عند وضع السياسة الاقتصادية ، ولا الكونجرس ، اللهم إلا إذا رغب فى تعديل نظام الاحتياطى الفيدرالى .

وبيد أن الرؤساء لديهم أدوات كثيرة للتدخل العشوائى فى الاقتصاد ، بتخويل من الكونجرس أو بالاشتراك معه ، فقد تتجه السلطة التنفيذية لرفع أو خفض الضرائب ، أو معدلات الإنفاق الحكومى . وتحتاج هذه التصرفات إلى قرارات من الكونجرس . ويبيح القانون للرئيس أن يضع إرشادات لزيادة الأجور أو الأسعار . وهذه الإرشادات غير ملزمة ، ولكن لها وزنها . وقد يقدم الرئيس على حرمان الصناعات التى تخالف إرشاداته من التعاقدات الحكومية . وقد يتفاوض الرئيس أيضاً مع أقطاب « الأعمال » والعمال ، لإقناعهم باتباع سياسته . وهذه المفاوضات ليست مجرد مناقشات ، وذلك لسلطة منصب الرئيس والاحترام الذى يحظى به عموماً . ولكن هذه الوسائل غير رسمية ، وليس هناك أى ضمان لنجاحها . وبناء على التشريع القائم يتمتع الرئيس بما هو أكثر من السلطة غير الرسمية فى هذه الأمور . فله أن يفرض سيطرة صارمة على الأجور وزيادات الأسعار ، على نحو ما صنعه الرئيس نيكسون سنة ١٩٧١ . والتكاليف السياسية للسيطرة على الأجور والأسعار عالية ، وهناك خلاف شديد حول تكاليفها على المدى الطويل أو فائدتها للاقتصاد . فلا عجب أن يتقاعس الرؤساء عن الالتجاء لمثل هذه الإجراءات القصوى غير المأمونة . والواقع أن ما أقدم عليه نيكسون

سنة ١٩٧١ هى المحاولة الوحيدة فى تاريخ الولايات المتحدة للسيطرة على الأجور والأسعار فى وقت السلم .

ويحدد الرئيس سياساته الاقتصادية بالتشاور مع كبار مستشاريه الاقتصاديين ، وأبرزهم عادة وزير الخزانة ، ورئيس ديوان الإدارة والموازنة ، ومجلس المستشارين الاقتصاديين (الذى نشأ بموجب قانون العمالة فى سنة ١٩٤٦) . ويقدم مستشاروه السياسيون مذكرات باستمرار عن المسائل التى يمكن أن تؤثر فى قراراته ، مثل معدل العمالة . ويجب على الرئيس أيضاً أن يعمل عن كثب مع زعماء الكونجرس إن أراد لبرامجه النجاح .

ويبدهى أن الاقتصاد عملية شديدة التعقيد . فللرئيس سلطة كبيرة ، ولكنه لا يستطيع أن يسيطر بالكامل على السياسة الحكومية . فقد انبرى الكونجرس فى السبعينات لممارسة دور أقوى فى السياسة الاقتصادية ، ولكنه لم يزل يتكلم بألسنة كثيرة ، ونظام الاحتياطى الفيدرالى يضيف مزيداً من التعقيد . وحتى لو لم يكن السلطان على الاقتصاد بهذا التشتت ، وأمكن للحكومة أن تعمل كوحدة متناسقة ، فلن يتسنى للسياسة الحكومية الموحدة أن تسيطر على الاقتصاد سيطرة كاملة . فنظام المشروعات الحرة بطبيعته فيه أمور كثيرة تتجاوز السيطرة الحكومية . يضاف إلى هذا أن التطور الأجنبى الذى لا سيطرة للولايات المتحدة عليه يزداد تأثيره فى تشكيل الاقتصاد الأمريكى . فالسياسة الاقتصادية إذن رغم أهميتها القصوى لا يمكن القول بأنها تسيطر الآن على التطورات الاقتصادية ، بفرض أنها تمكنت من ذلك فى أى وقت مضى .

السياسة الصحية والخدمات الاجتماعية

لقد تسببت سياسات الصحة والخدمات الاجتماعية فى الولايات المتحدة فى وجود طائفة من أشد البرامج العامة إثارة للخلاف فى الرأى ، كما أدت إلى طائفة أخرى من أكثر البرامج قبولاً عند الناس . ونمط هذه البرامج شديد التعقيد ، وكثيراً ما يتضمن شبكة مختلطة من التفاعلات الفيدرالية والخاصة بالولايات . وعلى وجه العموم هناك اتفاق على تعريف البرامج الصحية ، مع أن بعض الأمور مثل النوعية البيئية لظروف العمل ، وإجراءات الأمان مثل أحزمة المقاعد أوحقائب الهواء فى السيارات شديدة الارتباط بالصحة ، شأنها شأن التركيز على برامج الوقاية الصحية وتنقية المياه ،

ومستويات العقاقير ، والعناية الطبية والمستشفيات . وعندما نلتفت إلى الخدمات الاجتماعية ، نجد الاتفاق بشأنها أقل من ذلك بكثير .

وبصورة عامة يمكن أن تتضمن هذه الخدمات أى شىء يسهم فى رفاهية الشعب . فالتعليم العام مثلاً يمكن أن يعد بهذا المعنى على برنامج خدمات . ولكن بمضى السنوات اقتصر معنى الخدمات على البرامج التى تركز على الفقر والفقراء . وثمة صورة سيئة لهذه الكلمة وهذه البرامج لدى الكثيرين . ولذا ما من أحد ينشد تحسين التعليم العام ، سواء على المستوى المحلى أو فى واشنطن ، يفكر فى أن يسمى اقتراحه مشروع « خدمات » . ويمكن أن يقال هذا عن كثير من الأنشطة التى تقدم الخدمات الصحية والمالية للمواطنين . وحيثما أمكن هذا ، يتجنب مؤيدو أى مشروع لفظ « خدمات » . ومع هذا فإن العمل على الصالح العام والخير المشترك يجعل « الخدمات العامة » فكرة جليلة محترمة فى السياسة الأمريكية . وسنناقش أهم السياسات الأمريكية العامة التى تعد عادة خدمات اجتماعية بطبيعتها ، وستدخل فيها تلك السياسات التى يمكن أن تعد تأميناً اجتماعياً . وبرامج « الخدمات » ليس إلا جانباً صغيراً من هذه الفئة .

وأهم برامج الخدمات الاجتماعية فى تاريخ الولايات المتحدة بلا شك كان قانون الضمان الاجتماعى لسنة ١٩٣٥ ، وقد أقام هذا القانون برامج الأمة للتأمين الاجتماعى التى يميز الكثيرون بينها وبين « الخدمات » ، لأنها ليست مقصورة على الفقراء ، ولأنها مدعمة بالضرائب التى تعرف بأنها « اشتراكات » من العاملين ، وتمنح المزايا للمنتفعين على شكل حقوق ، لا على شكل إحسان أو صدقة . وقانون الضمان الاجتماعى نفسه يجمع بين برامج التأمين الاجتماعى والبرامج التى تسمى خدمات ، ولكننا سنتناول كلاً منها على حدة .

عندما يشير معظم الناس إلى « الضمان الاجتماعى » فإنهم يعنون بهذا ما ينتفع به كبار السن . وكانت الحماية التى يكفلها التأمين الاجتماعى الأصلى ضمن قانون الضمان الاجتماعى معاشاً يدفع للعاملين المتقاعدين . وقد تضخم هذا الانتفاع كثيراً على مر السنين ، وهو يشمل الآن فعلاً كل القوة العاملة (اللهم إلا بعض فئات العاملين الفيدراليين وموظفى بعض الولايات الذين لهم نظم بديلة ، وقلة آخرين) ، ولكن المبادىء تغيرت بعض الشىء . فالعامل يدفع ضرائب (أو يؤدى اشتراكات إجبارية على أساس دخله) ويدفع صاحب العمل مثلها ، بعد ذلك يتلقى شيكاً شهرياً بعد وصوله إلى سن التقاعد . وأضيفت مزايا أخرى لتعزيز هذا البرنامج تعزيزاً كبيراً . ويتلقى

الورثة من أرامل وأطفال مبالغ شهرية . وكذلك تدفع معاشات العجز للعمال العاجزين وعـائـلاتهم حتى لو كانت سنهم أقل من سن التقاعد بكثير . وتتحمل برامج الرعاية الطبية جانباً كبيراً من مصروفات المستشفيات للمنتفعين ، وتدفع نسبة كبيرة من أجور الأطباء أيضاً عن طريق برنامج إضافى . وهذه الأنشطة من أحب أعمال الحكومة إلى الشعب .

ومـع أن هذه هى برامـج « الضـمان الاجتـماعى » ، إلا أن القـانون أنشأ غيرها أيضـاً . فتـأمـين البـطالة يقدم مزايا للمتعطلين . وتدير الولايات هذه البرنامج أكثر مما تديره واشنـطن ، ومصـدر التمـويل ضريبـة يتحملهـا أصـحاب العمـل أكثر من العمـال . وليس هذا النظـام خلواً من الشكـاوى التى تجعله مشـوباً باساءة التطبيق ، ولكن التأمين ضـد البطالة ظفر بالاعتراف العام لأهميته ونفعه ، ولم يتعرض إلا لقليل من النقد .

والمزايا التى لا تعد « تأميناً اجتماعياً » هى برامج « الخدمات » التقليدية . والسمات المميزة لها هى أنها ممولـة من الضرائب العامة أكثر مما تمول من « الاشتراكات » المحددة ، كما يشترط أن يقدم المنتفع بها ما يثبت حاجته إليها . ومن أهم الأمثلة « دخل الضمان الإضـافى » لمسـاعدة الفقراء المسنين والعميان أو العاجزين ، و« مسـاعدة الأسر ذات الأطفال المحتاجين للرعاية » . والقاعدة أن هذه المزايا تصرف لأفقر شرائح السكان ، ولعل هذا هو السبب فى استهدافها كثيراً للنقد . فالأمريكيون يعتقدون عموماً فيما يظهر بأن الحكومة ينبغى أن تساعد المحتاجين فعلاً ، ولكن الكثيرين يرتابون أو يعتقدون أن المنتفعين بالخدمات هم المتسكعون الكسالى الذين يرفضون العمل ، ولهم أطفال غير شرعيين لمجرد الحصول باسمهم على أموال الخدمات من جيوب « دافعى الضرائب » ، وهكـذا يستنـزفـون النـظام ، حتى استقـر فى الميثـولوجيا الشعبية تصور « مليونيرات الخدمات » . وما من شك أن هناك سوء استخدام ، ولكن دراسات كثيرة أثبتت أنها قليلة نسبياً . والغالبية العظمى من المنتفعين بالخدمات هم العاجزون عن العمل عادة بسبب السن (إما لحداثته أو تقدمه) أو اعتلال الصحة ، أو الافتقار للمهارات المطلوبة فى مجتمع تكنولوجى .

وهنـاك برامج أخرى مرتبطة بالخدمات تقدم « إعانات طعام » ، وغذاء لتلاميذ المدارس ، ورعاية للمحاربين القدماء . وقد عاشت هذه البرامج فى معظم الحالات ، لا لأن المنتفعين من القوة بحيث يحمون أنفسهم من الهجوم ، بل لأنهم يمثلون حاجة

حقيقية للمجتمع . وهناك مجموعات مصالح ذات نفوذ تناضل للإبقاء على هذه البرامج بعضها مدفوعة بمقاصد ايثارية ، وبعضها الآخر لمصالح ذاتية . وهناك بيروقراطية كبيرة تدير هذه البرامج بمختلف وجوهها ، ولذا فهي تعارض إنقاصها أو إلغاءها . وتعمل اتحادات شتى على تحسين مصالح الفقراء ، وأحياناً تتقدم باصلاحات متعارضة ، ولكن كثيراً ما يكون خصوم الإصلاح هم الدين يخشون البرامج ، ويفضلون أن يروها تلغى نهائياً أو على الأقل تنكمش بشدة .

وأهم تشريع هو ما أسماه لندن جونسون « الحرب على الفقر » ، وقد أقامه حول قانـون سنة ١٩٦٤ عن « الفرصة الاقتصادية » واستهدف منه إزالة شذوذ الفقر وسط الـوفـرة ، بانشـاء « هيئة عمل » تتولّى التدريب على الأعمال والحرف ، وهيئة لشباب الجيرة ، تقدم الأعمال إلى الشبان العاطلين فى المناطق الحضرية ، برنامج دراسة العمل لكى يتيح لأبناء الأسر المحدودة الدخل دخول الكليات ، وبرنامج العمل الاجتماعى لتشجيع فقراء المدن الداخلية على تولى الأعمال فى برامج تحسين مجتمعاتهم المحلية . واستهدفت برامج أخرى جديدة تحسين التعليم الابتدائى بطريق الانطلاق الرأسى ، وبـرامج أخرى مكملة ، وتوسيع برنامج الغداء المدرسى . وكانت هناك بنود لتقديم المساعدة القانونية للفقراء وإتاحة رعاية صحية أفضل لهم من خلال برنامج المعونة الطبية .

ومع أن برنامجى المعونة الطبية ودراسة العمل مازالا مهمين لأعداد كبيرة كانت خليقة بدونهما ألا تتلقى أى رعاية طبية أو تعليم جامعى ، إلا أن معظم برامج محاربة الفقر قد أهملت أو تضـاءلت أهميتهـا . وكـان تخطيطها فى حالات كثيرة متعجلاً وغير متقن . وكثيرون جداً من مديرى ومطبقى البرامج كانوا مهتمين ــ فيما يبدو برفاهة أنفسهم أكثر من رفاهة عملائهم ، ويصور ذلك قول تردّد فى واشنطن وهو أن « الأمور كلها هذه السنة موجهة إلى » . ومع أن إدارة نيكسون اقترحت خطة مبتكرة لمساعدة الأسرة ، كان من الممكن أن يكون لها تأثير كبيرة فى إصلاح الخدمات ، إلا أن نيكسون لم يؤيد الاقتراح بقـوة ، وعمـل على إحباط كثير من البرامج التى كانت قائمة ، وأبرزها إلغاء مكتب الفـرصـة الاقتصادية . (لا يوجد دليل واضح على أن المكتب المذكور كان ناجحاً فى إنقاص الفقر ، ناهيك عن إلغائه) وكان من الممكن أن تعيش معظم البرامج ، لولا أن الجمهور ــ بتشجيع رسمى ــ رأى أنها تحابى الأقليات على حساب الباقين . ولم يؤيد انتفاع المجتمع ببرنامج سليم للخدمات إلا القليل .

والفاقة فى الثمانينات لا تبدو سهلة التعقب كما كانت فى الستينات ، وقد حدثت تغيرات فى الرأى شديدة الغرابة . فالمدافعون عن الإصلاحات العنيفة فى الخدمات الاجتماعية كثيراً ما كانوا من قبل أنصار لبرامج عامة سخية فى دعمها . والمناضل الأسود جيسى جاكسون هدد بحث السود الأمريكيين على التصويت للجمهوريين فى سنة ١٩٨٠ ، زاعما أن مشكلة فقر السود أحوج إلى فرص عمل منها إلى صدقات حسنة النية . وهناك نقاد آخرون أعربوا عن الشكاوى التقليدية من سوء الاستخدام من جانب المنتفعين الكسالى غير الشرفاء . ويمكن أن يسمع صدى الغضب أثناء كثير من المناظرات ، مثل تلك الأرقام الرسمية التى تبرهن بوضوح على أن جيلاً بأكمله من الجهود لم يترك إلا أثراً ضئيلاً على حقائق الفاقة . وهكذا أمكن تصور المشكلة ببساطة ، أما الحل فلم يزل غامضاً .

ولم تزل الحاجة ــ بلا مراء ــ ماسة إلى إصلاح برنامج الخدمات . فهناك إساءة استخدام له ، كما هو شأن كل برنامج كبير . ومن الممكن استئصال الكثير من هذه العيوب . وهناك مشكلة الأسرة التى تعيش على هذا البرنامج جيلاً بعد جيل كوسيلة للمعيشة ، والنظام الحالى لا يصنع شيئاً لتقديم دوافع للتغيير . ومن جهة أخرى نحن بحاجة إلى إصلاح الخدمات لتشجيع مزيد من الإحساس بالكرامة فى صفوف الفقراء أنفسهم ولضمان أنهم يعاملون باحترام ولطف من جانب الموظفين ومطبقى البرنامج . وليس العلاج هو إشعار الفقراء بمزيد من المهانة بالإلحاح على وسائل صارمة لتثبيت واختبار حقيقة حالهم .

إن فى سياسة الخدمات القومية ــ من بعض وجوهها ــ وكذلك السياسة الصحية ، والسياسة التعليمية ، شىء يذكرنا بالسياسة الخارجية التى لم تكن مسألة بارزة الأهمية فى الولايات المتحدة قبل القرن العشرين . ولم تعن الحكومة الفيدرالية كثيراً بهذه السياسات فى السنوات الأولى قبل الكساد الكبير ولكن منذ « البرنامج الجديد » صارت هذه السياسات تمتص نسبة كبيرة من الموازنة الفيدرالية وصار لها تأثير كبير على الأمة كلها . وخلق التعقد المتزايد لعالمنا الحاجة إلى برامج لمساعدة المواطنين فى مواجهة الصعوبات التى لم يعد من الممكن التصدى لها على يد الفرد وحده ، (فمثلا لم يعد من الممكن ،حينما لا يتاح العمل ، أن تذهب إلى الريف وتقتطع لك مزرعة من أرض البرارى) . فالدور الفيدرالى الهام حالياً يهيمن عليه الرئيس ، الذى يدفع سياسة الخدمات بمشورة خبراء فنيين كثيرين . وأول وأبرز مثل للاعتماد على الخبراء هو فرنكلين

د. روزفلت وتخطيط قانون الضمان الاجتماعى . والمراكز التى تقدم الآن النصح وأساليب وأجهزة تقديم الخدمات صارت وزارات حكومية معروفة . ففى المجلس الوزارى منصبان هما وزير الصحة والخدمات الانسانية ووزير التعليم ، وتتركز مهامهما على أمور لم تكن تعد منذ عشرات قليلة من السنين من شأن الحكومة ــ ولا سيما الحكومة القومية .

وكما هو الشأن فى كل أمور السياسة . نجد عملية الصياغة معقدة . فتوازى وتداخل أدوار الولايات التى تدير وتطبق الكثير من البرامج الفيدرالية يزيد من تعقد سياسات الصحة والتعليم والخدمات . وقلما توجد قضية تبرز نشاط مجموعة أصحاب المصالح ، دون أن تثير مناقشات انفعالية ، أوخلافات فى الرأى ، أكثر من هذه البرامج . وقلما توجد قضية أقل منها وضوحاً فى المعالم ، واستحقاقاً لأن تثير الخلاف بين ذوى النية الطيبة والاطلاع الجيد . وهذا أمر مأسوى ، لأنه ما من شىء أدل على السمات الجوهرية لأى مجتمع من الطريقة التى يعامل بها أقل أعضائه قدرة على الدفاع عن أنفسهم أورعاية لمصالحهم .

سياسة العمل

وكما حدث فى سياسات الصحة والتعليم والخدمات ، لم تكن الحكومة القومية تهتم إلا قليلاً بأمور العمل حتى عهد « البرنامج الجديد » . وكان ما قبل ذلك من الجهود يأخذ شكل إمداد أصحاب العمل بجنود حتى لفض الإضرابات ، أوتسوية الاضطرابات العمالية . ومن المفارقات أن ذلك حدث أول مرة فى عهد إدارة أندرو جاكسون سنة ١٨٣٣ ، لأن الاعتقاد الشائع أن جاكسون كان أول « رئيس للرجل العادى » .

وقد لفتت حالة العمال الأنظار بعض الشىء أثناء فترة الانتفاضة الشعبية فى التسعينات من القرن الماضى ، وفى الفترة التقدمية التى تلتها . وفى أوائل هذا القرن عين وزير للعمل فى المجلس الوزارى . ولم يقر الكونجرس تشريعاً يحمى حق العمال فى التنظيم ومساومة أصحاب العمل بصورة جماعية إلا فى سنة ١٩٣٥ ، حينما صدر قانون علاقات العمل المعروف أيضاً باسم « قانون واجنر » . ولما كان صدوره فى سنوات الكساد الكبير ، فى ظروف شديدة السوء بالنسبة للعمال سعى القانون إلى ضمان الحقوق

الأساسية جداً للعمال ، وأهمها عدم إنزال أصحاب العمل ضربة قاضية بالنقابات ، أو رفض التعامل مع النقابات .

وتعدل قانون واجنر بقانون تافت ـ هارتلى سنة ١٩٤٧ ، الذى صدر على الرغم من فيتو الرئيس ترومان . فقد كان كثيرون من الجمهوريين يعدون قانون واجنر منحازاً لمصلحة العمال على حساب أصحاب العمل . ولما صارت للجمهوريين الأغلبية فى الكونجرس الثامن عشر ، الذى انتخب سنة ١٩٤٦ بعد الحرب العالمية الثانية ، سعوا لتصحيح هذا التحيز . وكانوا يرون أن قانون واجنر يجعل ممارسات صاحب العمل الجائرة غير قانونية ، ولا يجعل تصرفات العمال الجائرة غير قانونية . وعارضت النقابات بمرارة قانون « تافت ـ هارتلى » ورأوا فيه محاولة لتقيد قدرتهم على التفاوض أو المساومة الجماعية . ولكن التجربة أثبتت أنهم يستطيعون التعايش مع هذا القانون .

وقل من بين الشخصيات العامة فى أوائل القرن العشرين من توقعوا الدور الهائل الذى ستلعبه نقابات عمال هذه الأمة . فقد صارت قوة كبرى فى السياسة القومية وسياسة معظم الولايات والدوائر المحلية . واتخذت هذه النقابات بنموها بعض سمات البيروقراطيات لدى أصحاب الأعمال الذين ينازعونهم ، وبيروقراطيات الحكومة التى تدعم أو تنظم كلاً الجانبين . ويندر أن تجد محللاً يزعم أن قوة النقابة ترجح كفتها أو تعادل كفة « الأعمال » الأمريكية ، ولكنها مع ذلك قوة هائلة . وما من رئيس ، أو موظف عام ، يمكن ألا يأخذ فى اعتباره قوة النقابات وهو يضع السياسة العامة ، أو وهو يضع استراتيجية الانتخابات .

السياسة الخارجية

لم تنهض السياسة الخارجية من خمولها النسبى إلا فى القرن العشرين لتحتل مكاناً بالغ الأهمية فى اهتمامات معظم الرؤساء الأمريكيين ، وغيرهم من الشخصيات الفعالة فى ميدان السياسة . فالتطور التكنولوجى قد استحدث النقل السريع والاتصال الفورى ، بحيث صار من الممكن لبقية العالم أن يمثل أمام أذهان صانعى السياسة الأمريكية . فالاعتماد المتبادل قد جعل الانتباه الذى يشمل الكرة الأرضية كلها ضرورياً .

والرئيس هو المهندس المعماري للسياسة الخارجية الأمريكية . ومن بين أهم مستشاريه في بناء العلاقات الدولية وزير الخارجية ووزير الدفاع ، ومساعده لشئون الأمن القومي ، ومجلس الأمن القومي ، ورؤساء أركان حرب القوات المشتركة ، ومديرو وكالات المخابرات المختلفة مثل وكالة المخابرات المركزية ووكالة الأمن القومي . وبسبب دور مجلس الشيوخ في التصديق على المعاهدات لابد للرئيس أن يكون على علاقة وثيقة مع لجنة العلاقات الخارجية بهذا المجلس . وبسبب سلطة الكونجرس على الخزانة والشئون المالية ، فأي رئيس يجب أن ينصحه مستشاروه بإقامة أحسن العلاقات الودية الممكنة مع الشخصيات القيادية في كل من مجلسي الكونجرس ، وكذلك بكبار المعاونين في الكونجرس . ومع أن الرئيس ومستشاريه التنفيذيين يهيمنون على السياسة الخارجية ، إلا أن خططهم ليست لها في كثير من الأحيان كل السيطرة . فالكونجرس بوجه خاص قد وضع قيوداً على السلطة التنفيذية وتحول في السنوات الأخيرة من الدور السلبي إلى دور إيجابي في الشئون الخارجية . فهو مثلاً عدل في سنة ١٩٧٦ مشروع اعتماد للدفاع مشترطاً فيه أن تنهي الولايات المتحدة كل أنشطتها العسكرية السافرة والمستورة في أنجولا ، وبذلك حرم على إدارة فورد متابعة سياسة كانت قد مضت فيها .

وليس من الممكن تكوين صورة دقيقة لعملية صنع السياسة بالنظر إلى البنيات والعلاقات الرسمية فحسب . فوزير الخارجية مثلاً هو رسمياً أبرز مستشاري الرئيس في السياسة الخارجية وهو المسئول عن الوزارة التي تكرس كل اهتمامها للعلاقات الخارجية . ومع هذا كان مساعد الرئيس لشئون الأمن القومي في السنوات الأخيرة في كثير من الأحيان صاحب نفوذ لتحديد وتنفيذ السياسة الخارجية أقوى كثيراً مما لوزير الخارجية . وأحد الأسباب في هذا هو وضع مستشار الأمن القومي في ديوان الرئيس ، مما يمنحه القرب المادي والسياسي الوثيق من الرئيس . وأبرز مثال لذلك ما كان في إدارة نيكسون من نفوذ لهنري كيسنجر أكبر من نفوذ وزير الخارجية وليم روجرز . ولما صار كيسنجر وزير الخارجية فعلاً ، وحل محل روجرز كان ذلك اعترافاً بدور كيسنجر أكثر منه تقوية لدور الوزارة .

ويوجد مثل هذا الموقف فيما يتعلق باشتراط الدستور تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات . فمعرفة التقاليد ، والعلاقات غير الرسمية ، وغير ذلك من الدقائق التي لا تبدو على السطح مباشرة ، أمور جوهرية لإدراك أساسيات الأسباب التي تجعل الولايات المتحدة تتصرف على هذا النحو في العالم . فالمعاهدات تعطى مجلس الشيوخ

فعلاً دوراً فى السياسة الخارجية ، وهو دور أكبر بكثير جداً من دور مجلس النواب ، ولكنه لم يعد دوراً من القوة كما قد يبدو فى الظاهر . فعلى مر السنين تخلى استخدام المعاهدات الرسمية عن مكانه للاستخدام المتزايد للاتفاقات التنفيذية . ومن الناحية العملية نجد الاتفاق التنفيذى هو بعينه المعاهدة وله كل قوة القانون ، ولكنه لا يخضع لموافقة مجلس الشيوخ . فالاتفاق التنفيذى وسيلة زاد استخدامها بحكم العادة وليس منصوصاً عليها صراحة فى الدستور . وقد بذلت جهود للسيطرة عليه من جانب الكونجرس الذى غضب لما فقده من سلطة ومهابة . والمثال البارز لذلك هو قرار سنة ١٩٧٢ الذى يطالب وزير الخارجية بتقديم النص النهائى لأى اتفاق تنفيذى إلى مجلس الشيوخ فى مدى ستين يوماً من التفاوض بشأنه (اللهم إلا فى الحالة التى يكون فيها إنشاء النص ينطوى على مخاطرة بالأمن القومى ، وفى هذه الحالة يجب على الوزير تقديمه للجنة مجلس الشيوخ للعلاقات الخارجية ولجنة مجلس النواب للعلاقات الدولية) . وهكذا لم يعد من الممكن قانونياً عدم إبلاغ الكونجرس بالاتفاقات التنفيذية .

وتنبع سلطة الرئيس فى الشئون الخارجية من نصوص دستورية قليلة وموجزة . فالدستور يعين الرئيس « القائد الأعلى للجيش والأسطول فى الولايات المتحدة » . ويؤكد أن له السلطة ـ بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ ـ لعقد المعاهدات ، بشرط موافقة ثلثى الشيوخ الحاضرين ، وفضلاً عن هذا « يرشح ـ وبمشورة وموافقة مجلس الشيوخ ـ السفراء وغيرهم من الوزراء المفوضين والقناصل . . » وأخيراً « يستقبل الرئيس السفراء وغيرهم من الوزراء المفوضين » .

ودوره كقائد أعلى يخوله بداهة الدور الأهم فى السياسة العسكرية ، وتعد السياسة العسكرية أحد العناصر الرئيسية فى السياسة الخارجية عموماً . وينبغى ألا ينسى المرء أن سلطة « إعلان » الحرب من اختصاص الكونجرس وحده . ويعدل هذا القيد أن من سلطة الرئيس تحريك القوات للقتال بدون إعلان رسمى . وكثيراً ما شن الرؤساء الحرب بدون أن يعلنها الكونجرس . فالولايات المتحدة لم تحارب رسمياً إلا خمس مرات فقط ، برغم العمليات الحربية العديدة التى كانت طرفاً فيها . وحتى فى تلك الاشتباكات الكبيرة كالتى حدثت فى كوريا والهند الصينية لم تكن الأمة فى حالة حرب رسمياً . وكما لاحظنا فى الفصل الخامس ، وضع قانون سلطات الحرب بعض القيود على سلطة الرئيس فى توريط الأمة فى الحرب ، ولكنه يعترف أيضاً لأول مرة بسلطته فى القيام بعمليات لم يرخص بها الكونجرس سلفاً .

وسلطة الرئيس فى عقد المعاهدات ، بالاضافة لسلطته فى تعيين السفراء ، تفصح عن أنه الناطق الرسمى بلسان السياسة الخارجية الأمريكية . وترتبط سلطته فى استقبال السفراء بسلطته فى رفض استقبالهم . وبذلك يكون للرئيس وحده سلطة الاعتراف أو رفض الاعتراف الدبلوماسى بالدول الأخرى .

والخطوط العريضة للسياسة الخارجية الأمريكية فى هذا القرن معروفة لمعظمنا . فقد بدأ القرن بفترة مؤسفة من الإمبريالية السافرة ، ولكنها كانت فترة قصيرة بالقياس إلى إمبريالية الدول الأوروبية . وشملت السياسة الخارجية الأمريكية بعد ذلك حربين عالميتين ، ثم ما سمى بالحرب الباردة مع الدول الشيوعية ، التى أدت إلى حربين ساخنتين (ولكنهما غير معلنتين) أولاهما فى كوريا ، والثانية فى فيتنام . وفى أعقاب نكبة حرب فيتنام سيطرت على كثير من الرسميين حالة حذر إن لم تكن حالة عزلة ، كما سيطرت أيضاً على جانب كبير من الجمهور العام . ولكن بعد أقل من عشر سنين برز نشاط جديد ، فزاد الإنفاق العسكرى ، وبدا الكونجرس مستعداً لتقليص كثير من الحقوق الإنسانية وغيرها من المتطلبات التى حاولت الولايات المتحدة أن تفرضها على الأمم الأخرى ، ويبدو أنه وجدها تعقيدات غير مرخص بها للسياسة الخارجية .

وهناك كوابح كثيرة على سلطة الرئيس فى الشئون الخارجية أقل مما على سلطته فى الأمور الداخلية . فالكونجرس يستطيع ، وأحياناً يقوم فعلاً بمنع الرئيس من القيام بأمور معينة أو يمنع عنه الاعتمادات اللازمة لقيامه بأمور أخرى . وبرغم سلطة الكونجرس السلبية ، فإنه من المرجح أن يكون مصدر ابتكارات أو مبادرة بسياسات ذات أهمية . وقد أثبت منذ أواسط السبعينات شخصية أقوى كمستشار وشريك . وكثيراً ما يتاح للرأى العام أن يقوم بدور كبير . ولكن آراء الجمهورية قابلة للتأثر بوسائل الإعلام التى تميل إلى أن تعكس الآراء السياسية للقادة أو الصفوة المهيمنة .

وابتداء من أواخر الأربعينات كان هناك إجماع عام على « تطويق » الشيوعية ، أى منع انتشارها ، على أمل أنها ستذوى إذا منعت من التفشى . (وكان أول تعبير علنى هام عن هذا الرأى فى عدد يوليو سنة ١٩٤٧ من « مجلة الشئون الخارجية » بمقال عنوانه « مصادر السلوك السوفييتى » بتوقيع « مستر س » ، ومستر س هذا كان هو مستر جورج كينان الدبلوماسى الأمريكى) وأظهرت سياسة التطويق هذه أسلوباً فعالاً بالغ المباينة لموقف الأمريكيين النمطى إزاء العالم قبل الحرب العالمية الثانية . ومنذ زمن جورج واشنطن الذى حذر من « المحالفات المربكة » حتى عشية تلك الحرب ، كان معظم

الأمريكيين يؤيدون معظم الوقت ـــ فيما يبدو ـــ ما يمكن أن نسميه « سياسة العزلة » . أى أنهم اعتقدوا أنه ينبغى على أمريكا أن تقصر اهتمامها على أمورها الخاصة وتترك الاهتمام بالشئون الدولية للآخرين . ولكن الحرب العالمية الثانية التى ابتلعت الولايات المتحدة ، ومعظم أمم العالم برهنت على أن الأمريكيين لا يمكنهم أن يظلوا متباعدين . كذلك كانت « تهدئة » ضغط هتلر المستمر للحصول على مزيد من الأراضى غير موصلة للسلام ، ولا أفلحت فى تحديد شهيته . فكان « التطويق » أو « منع الانتشار » هو العلاج . وكما قضى « التطويق » على العزلة ، كذلك تسببت أحداث فيتنام فى إضعاف سياسة « وقف الانتشار » إن لم تكن قد دمرتها . فالتطويق لم يمنع الحرب ولم يثبت أن أفضل مصالح الولايات المتحدة قد حققت .

وكانت هناك بالطبع عوامل أخرى تفعل فعلها إلى جوار افتراضات صانعى السياسة فيما يتعلق بطبيعة العلاقات الدولية . فكل الأمم تنشد تحقيق مصالحها الخاصة ، بطريقة أو بأخرى ، ثم تجد المبررات لتصرفاتها . وكثيراً ما تكون أفضل مصالحها مشروطة إلى حد كبير بالعوامل الاقتصادية . وقد اتضح أن « منع الانتشار » أو « التطويق » لم يكن كافياً فمعالجة مسائل الشرق الأوسط ، وحوادث إيران وغيرها كانت غير متوقعة تماماً ، على الأقل من جانب من صاغوا هذه السياسة . وإلى حد ما قد تقوم المصالح الراسخة لمختلف كبار الرسميين فى الحكومة بدور رئيسى . ويعدل ذلك فى الأهمية سوء التفاهم ونقص المعلومات السليمة المتعلقة بالشعوب التى لابد من التعامل معها . ويماثل ذلك فى الأهمية أحياناً عدم كفاية المعلومات وخطؤها .

وأولئك الذين يقولون إن السياسة تحددها بالكامل المصالح الاقتصادية ، والأستار الأيديولوجية ، والحماقة ، أو عامل آخر ، قد يبسط تبسيطاً مسرفاً عملية بالغة التعقيد . فمثل هذه التفسيرات ، ما لم توضع فى منظورها الصحيح يمكن أن تتسبب فى ضرر يربو على النفع ، مهما كان أساسها صحيحاً . إن المصالح الاقتصادية تقوم بدور فعلى ، وكذلك العوامل الأيديولوجية . وكثيراً ما يكون للمجموعات العنصرية (مثل اليهود أو الأمريكيين الأيرلنديين) اهتمام ببعض جوانب السياسة الخارجية ، ويؤثر نفوذهم فى قرارات الرسميين . إن الرئيس هو الأقوى فى السياسة الخارجية عندما تكون هناك أزمة مفاجئة ، ويصير الاتجاه العام هو « الالتفاف حول الراية » . فالرئيس كارتر مثلاً كان قد غاص إلى أعماق استطلاعات الرأى عندما استولى المجاهدون الايرانيون على السفارة الأمريكية فى طهران ، فتجمع الرأى العام الأمريكى مؤيداً الرئيس . ولما تراخت المسألة

بطول المدة ، وصارت أزمة أقل بالمعنى الصحيح للكلمة ، وأقرب إلى كارثة مستمرة ، بدأت معـدلات كارتر فى الهبوط مرة أخرى فى استطلاعات الرأى المشتتة . فالسياسة الخارجية تخيب آمال الأيديولوجيين ، ولعلها كذلك مصدر عدم ارتياح لمحللى السياسة ، بتحديها للتفسيرات المبسطة .

منظور العملية السياسية

إن التعليقات على صنع السياسة الخارجية تنطبق أيضاً على الأنواع الأخرى من السياسـات التى ناقشناها . فالسياسة المعينة تقوم على أساس ملامح الحياة السياسية والاجتـماعية . فاختيار وانتقـاء ، بل وتحـديد ماهية الموضوعات التى تراعى فى صنع السياسة من خلق الظروف التاريخية والاجتماعية . وفهم السياسة وصنعها يجب أن يكون قائماً على أساس فهم المكونات الجوهرية للنظام السياسى الأمريكى . ومعنى هذا قبل كل شيء معرفة بنية ووظائف المؤسسات وهى الكونجرس والسلطة التنفيذية الرئاسية وبيروقراطياتها والمحاكم . ولكن هذا لا يكفى . بل يجب أن يضاف إلى هذا حساسية العـلاقـات المتبـادلـة المعقـدة للوجـوه الأخرى للسياسة والمؤسسات : وهى الأحزاب السياسية ، والمجموعات صاحبة المصالح ، ووسائل الاتصال ، والفيدرالية ، والثقافة السياسية الكامنة تحتها ، بما فى ذلك المعتقدات الاقتصادية . وتفسير السياسة لا يتأتى إلا عن طريق النظام السياسى الاجتماعى بأكمله .

والملمـح الأسـاسى لكـل المجالات السياسية التى فحصناها هو أهمية التصرف والعلاقات غير الرسمية وغير المتوقعة ، وكذلك أهمية البنيات والإجراءات الرسمية والتى اكتسبت الطابع الرسمى . فقد يرفض الرئيس أن ينظر فى خيار سياسى معين لأن خصماً سياسياً يلقى خطبـاً فى هذا المـوضـوع . . وأحد الرجال الرسميين الكبار قد يمرض أو يستقيل . والتغير التكنولوجى قد يجعل من الممكن لتغير اجتماعى أن يحدث ، بأن يتيح لمجموعات جديدة ــ كالنساء ــ أن يكون لها أدوار أكثر فاعلية ، أو تهدد أوضاع المجموعات الأخرى ــ كالمزارعين وصناع الأحذية أو أى مجموعة أخرى ــ إلى حد أن اهتـماماتهم الاقتصادية الشخصية تصبح مطالب سياسية . وفى الوقت نفسه قد تتيح التكنولوجيا حلولاً جديدة لمشكلات قديمة ، مثل سوء المواصفات الصحية لموارد المياه فى المدن ، ولكنها تخلق مشكلات جديدة مثل التصرف فى النفايات السامة .

وثمة عامل آخر مهم هو التغير ، فمصالح الأفراد والمجموعات من صناع السياسة تتغير بمرور الزمن . وعلاقاتهم فيما بينهم تتغير بتغير القضايا . فنقابة العمال التى تناصر موقفاً قوياً فى قضايا الخدمات الداخلية قد تجد نفسها متحالفة مع المصالح المحافظة فى معارضة سياسة ليبرالية للهجرة . وبتغير الظروف الاجتماعية ، قد تفقد السياسات التى كانت تبدو مرغوبة ، جاذبيتها أو تصير غير كافية . ونصير الدخل المضمون بالأمس ، بعمل أو بدون عمل ، قد يصبح اليوم نصير العمل المضمون ، والعمل وحده ، كعلاج للفقر .

فالنظام السياسى مصنوع من عدد كبير من المصالح التى لا تكف عن الشد والجذب والتدافع فيما بينها . فسياسات مصالحها ومطالبها فى مجموعها غير ثابتة ولا متماسكة ، وتتعارض أحياناً ، وقد تستحيل تلبيتها . والنتيجة المؤكدة أنه لا يمكن أن يسر الجميع بالقرارات السياسية . وثمة نتيجة أخرى مؤكدة أيضاً ، وهى أن العملية السياسية الديمقراطية المفتوحة هى أفضل أمل فى قرارات تضمن على الأقل أنها تضر بأقل عدد من الناس ، وتنتج ما يقرب من أن يكون « أفضل السياسات الممكنة » .

مطالعات مقترحة

James E. Anderson, David W. Brady, and Charles Bullock, III. *Public Policy and Politics in America*. N. Scituate, Mass.: Duxbury 1978.*

Richard J. Barnet. *The Lean Years: Politics in the Age of Scarcity*. New York: Simon & Schuster, 1980.

A. Doak Barnett. *China Policy*. Washington, D.C.: Brookings, 1977.

Charles E. Bohlen. *The Transformation of American Foreign Policy*. New York: Norton, 1969.

Peter G. Brown. *Human Rights and U.S. Foreign Policy*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979.

David Howard Davis. *Energy Politics*. New York: St. Martin's Press, 1978.*

Martha Derthick. *Policymaking for Social Security*. Washington, D.C.: Brookings, 1979.*

Energy Policy. Washington, D.C.: *Congressional Quarterly*, 1979.*

Thomas M. Franck and Edward Weisband. *Foreign Policy by Congress*. New York: Oxford University Press, 1979.

Robert L. Heilbroner. *Beyond Boom and Crash*. New York: Norton, 1978.* Economic policy choices and implications.

Stanley Hoffman. *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*. New York: McGraw-Hill, 1979.

Theodore J. Lowi. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics*, 16 (July 1964), 677–715.

John Frederick Martin. *Civil Rights and the Crisis of Liberalism: The Democratic Party, 1945–1976*. Boulder, Colo.: Westview, 1979.

Richard M. Merelman. "Democratic Politics and the Culture of American Education." *American Political Science Review*, 74: 2 (June 1980), 319–332.

Ronald E. Müller. *Revitalizing America: Politics for Prosperity*. New York: Simon & Schuster, 1980.

Elizabeth S. Rolph. *Nuclear Power and the Public Safety: A Study in Regulation*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979.

Richard Rose and Guy Peters. *Can Government Go Bankrupt?* New York: Basic Books, 1978.* Fiscal bankruptcy and potential political bankruptcy in Western countries.

Max J. Skidmore. *Medicare and the American Rhetoric of Reconciliation*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1970.

Peter Stein and Richard Lipez. *Grand Scam*. New York: Dial, 1979. A humorous fictional account of the failure of one kind of governmental policy on energy.

Alan Stone. *Economic Regulation and the Public Interest: The Federal Trade Commission in Theory and Practice*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1977.

James R. Temples. "The Politics of Nuclear Power." *Political Science Quarterly*, 95: 2 (Summer 1980), 239–260.

Walter Trattner. *From Poor Law to Welfare State*. New York: Free Press, 1979.*

Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown, 1979.

---

*Available in paperback.

١٢

تذييل

أحب أحلام المستقبل أكثر من تاريخ الماضى . توماس جيفرسون

فى مملكة « غير المضمون » يوجد التقدم ، إن كان له وجود إدوارد سيرلس

أمن التقدم أن يستخدم آكل لحوم البشر الشوكة والسكين ؟ ستانسلاو ج. ليك

يتضح من مناقشة الفصول السابقة أن النظام الأمريكى فيه مواطن قوة كثيرة . وواضح أيضاً أن به مواطن ضعف . وقد يتسنى علاج بعض نقاط الضعف بمحاولة التدخل الاجتهادى فى بنيات الحكومة وأساليبها . وهناك نقاط ضعف أخرى تحتاج إلى تغييرات أساسية فى التفكير وردود أفعال الشعب نفسه . وقد تكون هناك نقاط ليس فى مقدور النظام السياسى أن يقضى عليها .

وكثيراً ما يكون من الصعب التنبؤ ـ ودعك من تحديد النتائج المحتملة لأى إصلاح ـ فسنوات السبعينات كانت سنوات حشد من الإصلاحات الحكومية . وكان الكثير منها مرتبكاً وإن كانت الحاجة تدعو إليه . بل إن كثيرين من مؤيدى بعضها يعيدون الآن النظر فى موقفهم . فمثلاً لجان العمل السياسى التى أنشأتها منظمات خاصة كثيرة لتكتتب بالأموال للقضايا السياسية وللمرشحين ، مع أنها تطابق شروط القوانين الجديدة التى تحكم التمويل السياسى ، إلا أنها تبدو فى بعض الحالات أشد خطورة من الاكتتابات القديمة من جانب « قطط السياسة السمان » . والإصلاحات الديمقراطية فى الكونجرس شتتت السلطة بحيث صارت النتيجة أشد ارتباكاً بكثير عن ذى قبل . ومازال إمكان إحباط الأقليات بالكونجرس لرغبات الأكثريات أقل مما كان . والانتخابات الأولية للرئاسة التى سعت إلى أخذ السلطة من أيدى الأقطاب السياسيين ، وردها إلى الشعب جعلت عملية المعركة السياسية شديدة التجزئة والبطء بحيث تنتقد الآن الانتخابات الأولية فى الولايات لأنها أساليب سطحية لعلها قللت فرص انتقاء مرشحين ممتازين يتم من بينهم اختيار الرئيس . وكثيرون ممن كانوا فى الأصل يقولون إن الكونجرس ينبغى أن يؤكد وجوده فى علاقته بالرئيس انتهى بهم الرأى إلى أن الكونجرس كمؤسسة ليس أجدر بالثقة والقدرة على التصرف الرشيد من الرئيس .

والتركيز أصبح الآن أقرب إلى استعادة التوازن بين الفرعين . وليس واضحاً كيف يمكن أن يتم هذا . ولكنه قطعاً أصعب من مجرد تأكيد أحد الفرعين لسلطانه .

وطائفة من نقاد الإصلاح ، لم يكونوا قط من المؤيدين بالطبع . وخصوم الإصلاح العنيدون يبددون الوقت إلى أن يهبط التحمّس للاصلاح ، لكى ينشطوا لهدم ما أنجزه المصلحون ، سواء فى السياسة أو التطبيق العملى . وترتفع الآن أصوات تنادى بإجراءات لتخفيف الكوابح على وكالات المخابرات والشرطة ، ولتجديد التجنيد فى زمن السلم . وأيا كانت الأسباب وراء هذه الاقتراحات ، فاتجاهاتها تعود إلى زيادة أخطر مصاعب الحياة فى دولة صناعية عصرية . أى أن حياة المواطن يزداد تأثرها بقوى ليس له عليها سيطرة . فضغوط تزايد السكان ، وآثار هيمنة التكنولوجيا على المجتمع ، وإتاحة تقنيات أحدث وأكثر تعقيداً لاقتحام الخصوصيات ، والفتور العام ، والجهل السياسى وعدم الدراية بالمعلومات . هذه كلها تتحالف لإلقاء ظلال الشك على المستقبل . وإنه لحقنا وواجبنا جميعاً أن نعمل على بقاء الديمقراطية الدستورية برغم هذه الصعوبات ، وأن نجعلها تنمو لتواجه وتتصدى لتحديات جديدة ، فى حرية . وهذا ممكن والثمن هو الاهتمام : الاهتمام بالمعرفة ، واستخدام هذه المعرفة .

الملحق الأول

إعلان الاستقلال

الإعلان الاجماعى لولايات أمريكا الثلاث عشرة

عنـدمـا يصبـح ضرورياً ــ فى سياق الأحـداث البشرية ــ أن يفصـم شعب الروابط السياسية التى كانت تربطه بشعب آخر ، وأن يحتل بين دول الأرض المكـانة المنفصلة والمتسـاوية التى تؤهله لها قوانـين الطبيعة وقوانين رب الطبيعة ، فإن الاحترام اللائق لرأى الجنس البشرى يطالبه بأن يعلن الأسباب التى أجبرته على هذا الانفصال . ــ ونحن نؤمن بأن هذه الحقائق بدهية ، وأن جميع البشر قد خلقوا متساوين ، وأن خالقهم حباهم بحقـوق معينـة غير قابلة للاسقاط أو التنـازل عنها ، من بينها حق الحياة ، والحرية وطلب السعادة . ــ ولضمان وتأمين هذه الحقـوق قامت الحكومات بين البشر ، مستمـدة سلطاتهـا العـادلـة من رضـا المحكومين . ــ وإنه متى صار أى شكل من أشكال الحكومة هادماً لهذه الغايات ، فمن حق الشعب أن يغيرها أويلغيها ، وأن يقيم حكومة جديدة ، يقيم أساسها على مبادىء ، وينـظم سلطاتها على صورة تجعلها أقـرب ما يكـون لأمـانهم وسعادتهم . والحقيقة أن الحيطة تملي علينا ألا نغـير الحكومات التى طال استقـرارهـا لأسبـاب عابرة نزقة ، وقد دلت جميع الخـبرات على ذلـك ، وعـلى أن البشر أميل إلى تحمـل المعـانـاة حين تكون الشرور قابلة للتحمل ، منهم إلى الانتصاف لأنفسهم بإلغاء تلك الأشكال من الحكومات التى ألفـوهـا . ولكن عنـدما تتولى سلسلة طويلة من المظالم والاغتصاب على نسق واحد من شأنه أن يجعل الناس فريسة للاستبداد والـطغيان ، فمن حقهم ، ومن واجبهم أن يقيلوا مثل هذه الحكومة ويطرحوا نيرها عن كاهلهم ، وأن يقيموا حراساً جدداً لأمنهم فى المستقبـل . ــ ولقـد كان هذا ما عانته هذه

المستعمرات بمنتهى الصبر ، وهذه هى الآن الضرورة التى تحملهم على تغيير أنظمة حكومتهم السابقة . وتاريخ ملك بريطانيا العظمى الحالى تاريخ إضرار متكرر واغتصاب مستمر ، هدفه الثابت المباشر هو الطغيان المطلق على هذه الولايات . وللبرهان على هذا ، نضع الوقائع أمام أنظار العالم .
ـ فقد رفض الموافقة على قوانين كانت أصح وأصلح ما يكون وضرورية للخير العام .
ـ وقد حرم على حكومته إقرار قوانين ذات أهمية فورية وملحة ، وأوقف العمل بها إلى أن تتم موافقته عليها ، وانتهى به الأمر إلى إهمال أمرها تماماً . ـ ورفض إصدار قوانين أخرى لمنفعة مساحات كبيرة آهلة بالسكان ، ما لم يتخل هؤلاء الناس عن حق تمثيلهم فى المجلس التشريعى ، وهو حق لهم لا يقدر بثمن ، ولا يقدم على هذا إلا الطغاة .
ـ وقد دعا للاجتماع هيئات تشريعية فى أماكن غير مألوفة ، خالية من سبل الراحة ، ونائية عن مستودعات سجلاتها العامة ، لا لشىء إلا أن ينهكهم فيذعنوا لإجراءاته .
ـ وقد حل مجالس النواب مراراً ، لأنها عارضت برجولة وحزم انتهاكاته لحقوق الشعب . ـ ورفض لمدة طويلة ، بعد هذا الحل ، أن يدعو لانتخاب مجالس نواب جديدة . فى حين أن سلطات التشريع ـ التى يستحيل إلغاؤها ـ قد عادت للشعب بأكمله لكى يمارسها ، وظلت الولاية فى هذه الأثناء معرضة لكل مخاطر الغزو من الخارج ، والتواترات المضنية من الداخل . ـ وحاول أن يمنع عمران هذه الولايات ، بإعاقة قوانين منح الجنسية للأجانب ، مع رفض إصدار قوانين أخرى لتشجيع هجرتهم منها ، ووقع شروط تخصيص الأراضى الجديدة .
ـ وعطل تطبيق العدالة برفضه الموافقة على القوانين المنشئة للسلطات القضائية .
ـ وجعل القضاة معتمدين على مشيئته وحدها فى احتفاظهم بمناصبهم ، ومقدار رواتبهم وأدائها . ـ وأنشأ عدداً كبيراً من المناصب الجديدة ، وبعث إلى هنا أسراباً حاشدة من الموظفين والضباط لإرهاق شعبنا ، واستنزاف أقواتنا . ـ وأبقى بين ظهرانينا ، فى وقت السلم ، جيوشاً دائمة بدون موافقة الهيئات التشريعية . ـ وجعل العسكريين مستقلين وفى مكانة أرفع من السلطات المدنية . ـ وعمل مع آخرين لجعلنا خاضعين لولاية قانونية غريبة عن دستورنا ولا تعترف بها قوانيننا ، بأن وافق على قراراتها التشريعية المزعومة . ـ ولأنه أقام قوات مسلحة كبيرة بين ظهرانينا : ـ وحماهم بمحاكمات هزلية من العقاب على جرائم القتل التى يمكن أن يقترفوها ضد أهالى هذه الولايات : ـ ولأنه قطع صلاتنا التجارية مع كل أنحاء العالم : ـ ولأنه فرض علينا الضرائب بدون موافقتنا ، ولأنه حرمنا فى حالات كثيرة من مزايا المحاكمة أمام محلفين : ـ ولأنه نقلنا وراء البحار لنحاكم عن جرائم مزعومة : ـ ولأنه ألغى النظام

الحر للقوانين الانجليزية فى إقليم مجاور ، وأنشأ فيه حكومة تعسفية ، ووسع حدود حكمه ليجعل منه نموذجاً وأداة لادخال نفس هذا الحكم المطلق إلى هذه المستعمرات : ـ ولأنه نزع منا مواثيقنا وألغى أثمن قوانيننا ، وغيّر أشكال حكوماتنا تغييراً أساسياً : ـ ولأنه أوقف مجالسنا التشريعية التى نعلن أنها تملك سلطة التشريع لنا جميعاً فى كافة الأحوال : ـ لأنه فعل هذا كله ، فهو قد تنازل عن الحكم هنا ، بأن أعلن أننا محرومون من حمايته وشن علينا الحرب . ـ لقد نهب بحارنا ، وسلب سواحلنا ، وأحرق مدننا ، ودمر حياة شعبنا . ـ وهو فى هذا الوقت ينقل جيوشاً ضخمة من الأجانب المرتزقة ليتم أعمال الموت ، والتخريب ، والطغيان التى بدأها فعلاً بوسائل القسوة والخيانة ، التى لا يكاد يوجد لها مثيل فى أشد عهود الهمجية ، ومما لا يليق البتة برأس أمة متحضرة . ـ لقد أجبر مواطنينا الذين أسرهم فى أعالى البحار على أن يحملوا السلاح ضد وطنهم ، ويصبحوا جلادين لأصدقائهم وإخوتهم ، أويقتلوا أنفسهم بأيديهم . ـ وقد أثار الشقاقات الداخلية فيما بيننا ، وحاول أن يستقدم سكان حدودنا ، الهنود الهمج الذين لا يعرفون الرحمة ، الذين لا قانون لهم إلا الحرب والقضاء بدون تمييز على جميع الأعمار والأجناس والأحوال . وفى جميع مراحل هذه المظالم قدمنا الالتماسات للإنصاف بكل تواضع وخضوع ، ولكن كان الجواب الوحيد على التماساتنا المتكررة هو الإساءة المتكررة . وأن أميراً تتسم أخلاقه بكل ما يميز الطاغية لا يصلح حاكماً لشعبنا الحر . ولم نكن فى أى وقت مقصرين فى حق إخواننا البريطانيين . فقد أنذرناهم بين وقت وآخر بمحاولات مجلسهم التشريعى أن يمد سلطة ولايته القانونية علينا . وذكرناهم بظروف هجرتنا واستقرارنا هنا . وناشدنا عدالتهم ونخوتهم الفطرية ، وباسم روابط الأرومة المشتركة أن يستنكروا هذه الاعتداءات ، التى لابد أن تفصم روابطنا وصلاتنا . ولكنهم أيضاً أصموا آذانهم عن صوت العدالة ورابطة الدم . من أجل ذلك لابد لنا أن نذعن لحكم الضرورة ، التى تملى علينا الانفصال ، ونجعلهم كما نجعل بقية العالم : أعداء فى الحرب أصدقاء فى السلم . ـ

لذا فإننا نحن ممثلى الولايات المتحدة الأمريكية ، فى مؤتمرنا العام المجتمع هنا ، نشهد القاضى الأعلى للعالم على صواب مقاصدنا ، ونعلن باسم شعب هذه المستعمرات الطيب ، وبسلطانه ، أن هذه المستعمرات المتحدة هى فى حقيقتها ، وبموجب حقها ، ينبغى أن تكون ولايات حرة مستقلة . وأنها قد تحللت من كل ولاء للتاج البريطانى ، وأن كل الروابط السياسية بينها وبين دولة بريطانيا العظمى ، قد انفصمت تماماً ، وأنها من حيث هى ولايات حرة ومستقلة لها كل السلطة الكاملة فى شن

الحرب ، وإقرار السلم ، وعقد المحالفات ، وإنشاء العلاقات التجارية وإتيان كل الأعمال والأمــور الــتــى يحق للدول المســتــقلة أن تمارسهــا . ــ وتــدعيمــاً لهذا الإعــلان ، معتمــدين بثبــات وعزيمه على حماية العناية الالهية ، نتعــاهد تعاهداً متبادلاً على صيانة أرواحنا ، وثرواتنا ، وشرفنا المقدس .

الملحق الثانى

دستور الولايات المتحدة الأمريكية

نحن شعب الـولايات المتحـدة ، لكى نؤلف اتحـاداً أكثـر تكـاملاً ، ولكى نقيم العـدالـة ، ونضمن الاستقـرار الـداخلى ، ونضـع أسس الـدفـاع المشترك ، ونزيد من الـرفـاهية العـامـة ، ونصـون نعمـة الحرية لأنفسنا ولذريتنا من بعدنا ، نضع ونقيم هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية .

المادة الأولى

الفقـرة الأولى : تخول جميع السلطات التشريعية الممنـوحـة هنـا ، لكـونجـرس للولايات المتحدة يتألف من مجلس للشيوخ وآخر للنواب .

الفقرة الثانية : يتألف مجلس النواب من أعضاء ينتخبون كل عامين من قبل الشعب فى الولايات المختلفة ، ويتمتع الناخبون فى كل ولاية بالمؤهـلات التى يجب توافرها فى ناخبى أكثـر الفـروع التشريعية عدداً . ولا يمكن لأى شخص أن يصبح عضواً فى مجلس النـواب ما لم يبلغ الخامسة والعشرين من العمـر ، وما لم يكن مواطناً أمريكياً منذ سبـع سنـوات ، ومـا لم يكـن ، فى وقت انتخـابـه ، مقيمـاً فى الـولايات التى سيتم انتخابه فيها .

يقـسـم عدد النـواب وقيمـة الضرائب المبـاشرة ، بين الـولايات المتعـددة التى قد تكون ضمن هذا الاتحاد ، حسب نسبة عدد سكان كل ولاية ، والذى سيتحدد عن طريق إضـافة نسبة ثلاثة أخماس عدد جميع سكان الـولاية-إلى المجـمـوع الإجمـالى لجميع الأشخـاص الأحـرار ، بما فى ذلـك الـذين يرتبـطون بتـأدية خدمـة تستغـرق عدداً من السنين ، وبعد استثناء الهنود الذين لا تفرض عليهم ضرائب . وسيتم التعـداد الفعـلى للسكـان بعد مرور ثلاث سنوات من عقد الاجتـماع الأولى لكـونجـرس الـولايات المتحدة ، ثم فى غضون فترات مدة كل منها عشر سنـوات ، وبـالطريقة التى سيحددها القـانـون . يجب ألا يزيد عدد النواب عن

نائب لكل ثلاثين ألف نسمة . ولكن يجب أن يمثل كل ولاية نائب واحد على الأقل . وحتى يتم حصر عدد السكان ، فإن ولاية نيوهامبشير لها الحق فى أن تنتخب عنها ٣ نواب ، ومساتشوستس ٨ ، وورود أيلاند ومزارع بروفيدنس ١ ، وكونكتيكت ٥ ، ونيويورك ٦ ، ونيوجرسى ٤ ، وبنسلفانيا ٨ ، وديلاور ١ ، وماريلاند ٦ ، وفرجينيا ١٠ ، ونورث كارولينا ٥ ، وساوث كارولينا ٥ ، وجورجيا ٣ .

وعندما يحدث فراغ فى تمثيل أى ولاية ، فإن على السلطة التنفيذية عندئذ أن تعلن رسمياً عن إجراء انتخابات لملء هذا الفراغ .

وينتخب مجلس النواب رئيسه وموظفيه الآخرين ، وتكون له وحده سلطة توجيه الاتهام البرلمانى للموظفين المدنيين .

الفقرة الثالثة : يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من شيخين عن كل ولاية ، ويتم انتخابهما بواسطة المجلس التشريعى فى الولاية لمدة ست سنوات . وسيكون لكل عضو بمجلس الشيوخ صوت واحد .

وبعد أن يجتمعوا مباشرة نتيجة لأول انتخابات ، يتم تقسيمهم إلى ثلاث فئات متساوية بقدر الإمكان . وتخلو مقاعد الفئة الأولى من الشيوخ بعد انتهاء العام الثانى ، وتخلو مقاعد الفئة الثانية بعد انتهاء العام الرابع ، وتخلو مقاعد الفئة الثالثة فى نهاية العام السادس ، وبذلك يمكن انتخاب ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين ، وإذا خلت مقاعد فى المجلس بسبب الاستقالة أو لأى سبب آخر ، خلال مدة عطلة المجلس التشريعى لأى ولاية ، فإن الرئيس التنفيذى يقوم عندئذ بإجراء تعيينات مؤقتة حتى يجىء الاجتماع التالى للمجلس التشريعى الذى يتولى مهمة ملء هذه المقاعد الشاغرة .

ولا يمكن لأى شخص أن يصبح عضواً بمجلس الشيوخ ما لم يكن قد بلغ من العمر ثلاثين عاماً ، وما لم يكن مواطناً أمريكياً منذ تسع سنوات ، وما لم يكن ، فى وقت انتخابه مقيماً فى الولاية التى سيتم اختياره عنها .

ويصبح نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ ، ولكنه لن يعطى صوته إلا فى حالة انقسام المجلس الى قسمين متساويين .

ويختار مجلس الشيوخ موظفيه الآخرين ، وينتخب رئيساً مؤقتاً له فى حالة غياب نائب رئيس الولايات المتحدة ، أو عندما يتولى نائب الرئيس منصب رئاسة الولايات المتحدة .

وتكون لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمات البرلمانية . وعندما ينعقد المجلس لهذا الغرض ، فإن جميع أعضائه يجب أن يؤدوا اليمين أو يؤكدوا القسم . وفى حالة ما إذا كانت المحاكمة لرئيس الولايات المتحدة ، فإن رئيس القضاة هو الذى يتولى رئاسة مجلس الشيوخ ، ولن يصدر حكم على

أى شخص دون موافقة ثلثى الأعضاء الحاضرين .

ولن تتعدى أحكام قضايا المحاكمات البرلمانية أكثر من التنحية من الوظيفة ، والحرمان من تولى أو تقلد أى منصب آخر فى حكومة الولايات المتحدة يتطلب الشرف والثقة أو يدر أرباحاً أو منفعة . ولكن الموظف المدان يكون كذلك عرضة للاتهام ، وقابلاً لإقامة الدعوى ضده ، ومحاكمته ومعاقبته طبقاً للقانون .

الفقرة الرابعة : إن مواعيد وأماكن وطريقة إجراء الانتخابات لمجلسى الشيوخ والنواب يتم تحديدها بواسطة المجلس التشريعى فى كل ولاية ، ولكن الكونجرس يستطيع فى أى وقت ، بواسطة القانون ، أن يضع مثل هذه الاجراءات أو يغيرها ، فيما عدا عدا ما يختص بأماكن اختيار أعضاء مجلس الشيوخ .

يجتمع الكونجرس مرة على الأقل كل عام ، ويقع هذا الاجتماع فى أول يوم اثنين من شهر ديسمبر (كانون الأول) ، ما لم يعين الكونجرس ، بقانون ، يوماً آخر .

الفقرة الخامسة : يكون كل مجلس حكماً فى انتخابات أعضائه ، ونتائجها ، والشروط اللازم توافرها فيهم ، وتؤلف أغلبية الأعضاء فى أى من المجلسين النصاب القانونى الذى يمكن المجلس من تصريف أعماله ، ولكن يمكن لعدد أقل أن يؤجل الجلسة من يوم إلى يوم ، وتكون لكل من المجلسين السلطة ، لكى يجبر الأعضاء الغائبين على الحضور ، بالطريقة التى يراها وطبقاً للعقوبات التى قد يحددها .

ويمكن لكل من المجلسين أن يضع قواعد الإجراءات الخاصة به ، ويفرض العقوبات على أعضائه لاخلالهم بالنظام ، كما يمكنه ، بموافقة ثلثى عدد الأعضاء ، طرد عضو من المجلس .

ويقوم كل من المجلسين بتسجيل اجراءاته فى مضبطة رسمية ، كما يقوم من وقت لآخر بنشر هذه الاجراءات بعد حذف الأجزاء التى يرى أى من المجلسين أنها تحتاج إلى السرية ، كما أن طريقة اقتراع كل من الأعضاء على أية مسألة ، سواء بالموافقة أو بالرفض ، يجب أن تسجل فى المضبطة الرسمية إذا ما رغب فى ذلك خمس عدد الأعضاء الحاضرين .

ولا يمكن لأى من المجلسين ، خلال انعقاد دورة الكونجرس ، ودون موافقة المجلس الآخر ، أن يؤجل جلساته لأكثر من ثلاثة أيام ، أو ينقلها إلى أى مكان آخر خلاف المكان الذى ينعقد فيه المجلسان .

الفقرة السادسة : يتلقى الشيوخ والنواب مكافأة عن خدماتهم يحددها ويثبتها القانون وتدفع من خزانة الولايات المتحدة ، ويتمتعون بالحصانة ضد القبض عليهم ، إلا فى حالات الخيانة والجرائم الكبرى والاخلال بالأمن ، وذلك أثناء حضورهم

دورة مجلسى الشيوخ والنواب ، وأثناء ذهابهم إلى المجلسين وعودتهم منها ، كما أنهم لن يستجوبوا فى أى مكان آخر فيما يتعلق بالخطب أو المناقشات التى تدور فى أى من المجلسين .

لن يعين أى عضو بمجلس الشيوخ أو بمجلس النواب ، خلال الفترة التى تم انتخابه لها ، فى أية وظيفة مدنية تابعة لسلطة الولايات المتحدة ، والتى تكون قد أوجدت أو يكون راتبها قد زيد ، أثناء هذه الفترة ، ولن يصبح أى شخص يتولى منصباً فى حكومة الولايات المتحدة عضواً فى أى من المجلسين أثناء استمراره فى منصبه .

الفقرة السابعة : جميع مشروعات القوانين الخاصة بزيادة الدخل يجب أن تبدأ أصلاً فى مجلس النواب ، ولكن مجلس الشيوخ يمكنه أن يقترح أو يوافق على ادخال تعديلات ، كما يحدث فى مشروعات القوانين الأخرى .

كل مشروع قانون يكون قد حصل على موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، يجب ، قبل أن يصبح قانوناً ، أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة ، فإذا وافق ، وقع عليه ، أما إذا لم يوافق فإنه سيعيده ، مرفقاً به اعتراضاته ، إلى المجلس الذى يكون مشروع القانون قد بدأ منه اصلاً والذى سيقوم أعضاؤه بتسجيل الاعتراضات باسهاب فى سجلات المجلس ، ثم يشرعون فى إعادة النظر فيها . وإذا حدث بعد إعادة الدراسة والفحص أن وافق ثلثا أعضاء المجلس على إقرار مشروع القانون ، يرسل المشروع مرفقاً به الاعتراضات إلى المجلس الآخر الذى سيقوم كذلك بإعادة دراسته ، فإذا وافقت أغلبية ثلثى أعضاء ذلك المجلس عليه ، فإنه يصبح قانوناً . ولكن فى جميع هذه الحالات تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بـ لا أو نعم ، وتدرج أسماء الأعضاء الموافقين على المشروع والمعارضين له فى المضابط الرسمية لكل من المجلسين على جدة ، وإذا لم يقم الرئيس بإعادة أى مشروع قانون فى خلال عشرة أيام (ما عدا أيام الأحد) . بعد عرضه عليه ، فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً كما لو أنه وقع عليه ، ما لم يتسبب الكونجرس عن طريق تأجيل جلساته ، فى منع إعادة مشروع القانون ، إذ أنه فى هذه الحالة لن يكون قانوناً .

إن أى أمر أو قرار أو اقتراح تكون موافقة مجلس نواب ومجلس الشيوخ عليه لازمة (ما عدا المسائل المتعلقة بتأجيل الجلسات أو فضها) يجب أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة ، وقبل أن يصبح هذا الأمر أو القرار أو الاقتراع نافذاً ، يجب أن يحصل على موافقته ، وفى حالة عدم موافقته ، يجب أن يعاد إقراره بواسطة أغلبية ثلثى أعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، طبقاً للقواعد والتحديدات المنصوص عليها فى الحالة الخاصة بمشروع القانون .

الفقرة الثامنة : ستكون للكونجرس سلطة فرض وتحصيل الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس ، لتسديد الديون ، وإقامة الدفاع المشترك ، وتحقيق الرفاهية العامة للولايات المتحدة ، ولكن يجب أن تكون جميع العوائد والرسوم والمكوس متشابهة فى جميع أنحاء الولايات المتحدة .

وللكونجرس سلطة اقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة .

وتنظيم التجارة مع الدول الأجنبية ، وبين الولايات المتحدة ، ومع قبائل الهنود .

ووضع قاعدة موحدة لمنح حقوق الجنسية ، وقوانين موحدة فيها يتعلق بمسألة الافلاسات فى جميع أنحاء الولايات المتحدة .

وسك النقود ، وتنظيم قيمتها ، وقيمة العملة الأجنبية ، وتحديد وحدة القياس للموازين والمكاييل .

وفرض العقوبات على تزييف الأوراق المالية والسندات والعملة المعدنية المتداولة فى الولايات المتحدة .

وإنشاء مكاتب للبريد وطرق لانتقال البريد .

والعمل على تقدم العلوم والفنون النافعة ، عن طريق ضمان الحق المطلق لمدة محدودة للمؤلفين والمخترعين فى كتاباتهم واختراعاتهم .

وإنشاء المحاكم ذات الدرجات الأقل من المحكمة العليا .

وتعريف ومعاقبة أعمال القرصنة والجرائم الكبرى التى ترتكب فى أعالى البحار والاعتداء على القانون الدولى .

وإعلان الحرب ، ومنح التفويضات بالثأر والانتقام ، ووضع القواعد الخاصة بالغنائم المستولى عليها فى البر والبحر .

وحشد وتدعيم وتمويل الجيوش ، ولكن لا يجوز لأى اعتمادات مالية لهذا الغرض أن تمتد لأكثر من فترة عامين اثنين .

وتكوين وتدعيم اسطول .

ووضع القواعد للحكومة وتنظيم القوات البرية والبحرية .

ووضع قواعد استدعاء المليشيا أو الحرس الوطنى لتنفيذ قوانين الاتحاد ، وقمع الثورات وأعمال التمرد ، وردع الهجوم والغزو .

والعمل على تنظيم وتسليح وتدريب قوات المليشيا أو الحرس الوطنى ، والتحكم فى جزء منها لاستخدامه فى خدمة الولايات المتحدة ، والاحتفاظ للولايات ، تبعاً لذلك ، بحق تعيين الضباط وسلطة تدريب المليشيا طبقاً للنظم التى يضعها الكونجرس .

وممارسة السلطة التشريعية المطلقة فى جميع الحالات مهما تكن ، فى الناحية التى قد تصبح (ولا تزيد مساحتها على عشرة أميال مربعة) ، عن طريق تنازل ولايات معينة ، وموافقة الكونجرس ، مقراً لحكومة الولايات المتحدة ، وممارسة مثل هذه السلطة فى جميع الأماكن التى تشتريها ، بعد موافقة المجلس التشريعى للولاية التى تقع فيها ، لغرض بناء القلاع والمستودعات الحربية والترسانات

وأحواض السفن ، والمبانى الأخرى اللازمة .

ووضع جميع القوانين التى تكون ضرورية ومناسبة للقيام بتنفيذ السلطات السالفة الذكر ، وجميع السلطات الأخرى المخولة بواسطة هذا الدستور لحكومة الولايات المتحدة ، أو لأى إدارة أو موظف تابع لها .

الفقرة التاسعة : إن جلب وإحضار أولئك الأشخاص الذين تعتقد أى ولاية من الولايات الموجودة الآن أنه من المناسب دخولهم ، لن يتم منعه بواسطة الكونجرس قبل العام الثامن بعد الألف والثمانمائة ، ولكن يمكن أن تفرض ضريبة على هذا النوع من الاستيراد ، لا تزيد على عشرة دولارات لكل شخص .

إن حق الحصول على أمر بالمثول أمام القضاء لن يوقف ، إلا عندما تقتضى السلامة العامة ذلك فى حالات التمرد أو الغزو .

لن يصدر أى قانون للادانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من الحقوق المدنية بدون محاكمة ، ولن يسن قانون يكون له أثر رجعى .

لن تفرض أية ضريبة على الأشخاص أو أية ضريبة أخرى مباشرة ، ما لم تكن متناسبة مع التعداد ، أو الاحصاء الذى سلف النص هنا من قبل على وجوب إجرائه .

لا تفرض أية ضريبة أو رسوم على السلع التى تصدر من أية ولاية .

لن تمنح أية أفضلية عن طريق تنظيم التجارة أو الدخل لموانىء إحدى الولايات على موانىء ولاية أخرى ، كما أنه لن تجبر السفن المتجهة إلى أو المغادرة لإحدى الولايات على الدخول إلى ، أو الخروج من ، أو دفع رسوم فى ولاية أخرى .

لن تسحب أية أموال من الخزانة إلا نتيجه لاعتمادات ينص عليها القانون ، وينشر من وقت لآخر بانتظام تقرير رسمى وبيان بايرادات ومدفوعات جميع الأموال العامة .

لن تقوم الولايات المتحدة بمنح أى لقب من ألقاب الشرف والنبالة ، ولن يقبل أى شخص فى خدمة الولايات المتحدة ويشغل منصباً ذا نفع أو يتطلب الثقة ، بدون موافقة الكونجرس ، أى هدية أو منحة أو ريع أو منصب أو لقب ، مهما تكن نوعه ، من أى ملك ، أو أمير ، أو دولة أجنبية .

الفقرة العاشرة : لا يحق لأية ولاية أن تصبح طرفاً فى أية معاهدة أو تحالف أو اتحاد ، أو تمنح سلطة الثأر أو الاستيلاء على ممتلكات الأعداء ، أو تسك النقود ، أو تصدر سندات حكومية ، أو تجعل من أى شىء غير العملة الذهبية والفضية وسيلة لدفع الديون ، أو تصدر أى قانون للادانة والعقاب دون محاكمة ، أو أى قانون له أثر رجعى ، أو أى قانون يعطل أو يضعف التزامات التعاقد ، أو تمنح أى لقب من ألقاب الشرف والنبالة .

لن تقوم أية ولاية ، دون موافقة

الكونجرس ، بفرض رسوم أو عوائد على الواردات أو الصادرات ، غير ما يكون ضرورياً حتماً لتنفيذ قوانين التفتيش الخاصة بها ، ويكون الدخل الصافى من جميع العوائد والرسوم التى تفرضها أية ولاية على الصادرات والواردات ، فى خدمة خزانة الولايات المتحدة ، وجميع هذه القوانين تكون خاضعة لمراجعة واشراف الكونجرس .

لن تقوم أية ولاية ، دون موافقة الكونجرس ، بفرض أى رسوم على الحمولة ، أو تحتفظ بقواعد أو سفن حربية فى وقت السلم ، أو تدخل طرفاً فى أية اتفاقية أو تعهد مع ولاية أخرى ، أو مع دولة أجنبية ، أو تشتبك فى حرب ، ما لم يتم الاعتداء عليها بالغزو فعلاً ، أو فى حالة وجود خطر وشيك الوقوع ولا يحتمل أى تأخير .

المادة الثانية

الفقرة الأولى : تخول السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة . ويتقلد منصبه لمدة أربع سنوات ، وينتخب مع نائب الرئيس الذى يتم اختياره للمدة نفسها ، على النحو التالى :

تعين كل ولاية ، بالطريقة التى قد يضعها المجلس التشريعى فيها ، عدداً من الناخبين ، يكون مساوياً للعدد الاجمالى للشيوخ والنواب الذين يحق للولاية ارسالهم إلى الكونجرس ، ولكن لا يحق لأى عضو بمجلس الشيوخ أو بمجلس النواب ، أو أى شخص يشغل فى حكومة الولايات المتحدة منصباً ذا منفعة ، أو يتطلب الثقة ، أن يعين ناخباً .

ويجتمع الناخبون فى الولايات التى يتبعونها ، ويعطون أصواتهم بواسطة الاقتراع السرى لشخصين ، يكون واحد منهما على الأقل غير مقيم فى الولاية نفسها معهم . ويقومون بوضع قائمة بأسماء جميع الأشخاص الذين تم التصويت لهم ، وعدد الأصوات التى نالها كل منهم ، ويوقعون على هذه القائمة ويشهدون بصحتها ، ويرسلونها ، مغلقة مختومة ، إلى مقر حكومة الولايات المتحدة ، موجهة إلى رئيس مجلس الشيوخ . ويقوم رئيس مجلس الشيوخ ، بحضور أعضاء مجلس الشيوخ وأعضاء مجلس النواب ، بفتح جميع الاقرارات والشهادات ، ثم يتم بعد ذلك احصاء عدد الأصوات . ويصبح الشخص الذى ينال أكبر عدد من الأصوات رئيساً ، إذا كان العدد يمثل أغلبية عدد أعضاء الناخبين المعينين . وإذا كان هناك أكثر من شخص واحد حصل على مثل هذه الأغلبية ، وحصل كل منهم على عدد متساو من الأصوات ، فإن مجلس النواب عندئذ يختار فى الحال واحداً منهم عن طريق الاقتراع السرى ، ليكون رئيساً . وإذا لم يحصل أى شخص على أغلبية ، فإن مجلس النواب يقوم بالطريقة نفسها باختيار الرئيس من بين الخمسة الذين

نالوا أكبر عدد من الأصوات فى القائمة . ويتألف النصاب القانونى لهذا الغرض من عضو أو أعضاء من ثلثى الولايات ، ويكون الحصول على موافقة أغلبية جميع الولايات ضرورياً لكى يتم الاختيار . وفى كل حالة ، بعد اختيار الرئيس ، يصبح الشخص الذى يحصل على أكبر عدد من أصوات الناخبين المعينين نائباً للرئيس . ولكن إذا حدث أن كان هناك شخصان أو أكثر تساوت الأصوات الممنوحة لهم ، فإن مجلس الشيوخ يختار من بينهم عن طريق الاقتراع السرى ، نائب الرئيس .

ويمكن للكونجرس أن يحدد وقت اختيار الناخبين واليوم الذى يدلون فيه بأصواتهم ، ويكون ذلك اليوم واحداً فى جميع أنحاء الولايات المتحدة .

ولن يكون أى شخص فيما عدا المواطن المولود فى الولايات المتحدة ، أو الشخص الذى يكون قد أصبح مواطناً وقت الموافقة على هذا الدستور ، صالحاً لشغل منصب الرئاسة ، كما أنه لن يكون صالحاً لهذا المنصب أى شخص لم يبلغ من العمر خمسة وثلاثين عاماً ، ولم يكن مقيماً لمدة أربعة عشر عاماً داخل الولايات المتحدة .

وفى حالة تنحية الرئيس من منصبه ، أو فى حالة وفاته ، أو استقالته ، أو عجزه عن القيام بسلطات وأعباء هذا المنصب ، تنقل هذه السلطات والأعباء إلى نائب الرئيس ، ويمكن للكونجرس فى حالة تنحية ، أو وفاة ، أو استقالة ، أو عجز كل من الرئيس ونائب الرئيس ، أن يقرر من هو الموظف الذى سيتولى عندئذ منصب الرئيس . وبناء عليه يقوم هذا الموظف بأعباء المنصب حتى تزول حالة العجز أو يتم انتخاب رئيس .

وسيتلقى الرئيس مقابل خدماته ، وفى أوقات مقررة ، مكافأة لن تزاد أو تخفض خلال الفترة التى سيتم انتخابه لها ، ولن يحصل خلال هذه الفترة على أى مرتب أو دخل آخر من الولايات المتحدة ، أو من أى ولاية منها .

وقبل أن يبدأ تقلد منصبه ، فإنه سيؤدى اليمين أو التوكيد التالى : « أقسم (أو أؤكد) بكل خشوع أننى سأتولى بكل اخلاص القيام بأعباء منصب رئيس الولايات المتحدة ، وإننى ، بكل ما فى وسعى وطاقتى ، سأحافظ على دستور الولايات المتحدة ، وأحميه وأدافع عنه » .

الفقرة الثانية : سيكون الرئيس القائد الأعلى لجيش وأسطول الولايات المتحدة ، ولقوات المليشيا التابعة للولايات المتحدة عندما تستدعى إلى الخدمة الفعلية للولايات المتحدة ، ويستطيع أن يطلب من الموظف الرئيسى فى كل من الإدارات التنفيذية تقديم رأيه كتابة فيما يتعلق بأى موضوع يتصل بالواجبات الخاصة بمنصبه ، وستكون له السلطة لكى يرجىء تنفيذ العقوبة ، ويمنح

العفو عن الاساءات التى ترتكب ضد الولايات المتحدة ، ما عدا فى حالات المحاكمات البرلمانية .

وستكون له السلطة ، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ، لكى يعقد المعاهدات ، على شرط أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين . وسيقوم بترشيح ، ثم ، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ، بتعيين السفراء ، وغيرهم من الوزراء العموميين والقناصل ، وقضاة المحكمة العليا ، وجميع موظفى الولايات المتحدة الآخرين الذبن لم يرد هنا نص خاص بمناصبهم ، والتى سيتم انشاؤها بمقتضى القانون ، غير أن الكونجرس يمكنه أن يخول سلطة التعيين فى أمثال الوظائف الأقل من هذه ، وحسب ما يراه مناسباً للرئيس وحده ، أو لمحاكم القضاء ، أو لرؤساء الإدارات .

وستكون للرئيس السلطة لكى يملأ جميع المناصب الشاغرة التى يمكن أن تخلو خلال فترة عطلة مجلس الشيوخ ، عن طريق منح تفويضات تنتهى مدتها فى نهاية الدورة التالية للمجلس .

الفقرة الثالثة : وسيقدم للكونجرس من وقت لآخر معلومات عن حالة الاتحاد ، ويقدم لهم للدراسة توصيات بتلك الاجراءات التى يعتقد أنها ضرورية ومناسبة . ويمكنه ، فى الحالات غير العادية ، أن يدعو المجلسين ، أو أيا منهما إلى الاجتماع ، ويمكنه ، فى حالة حدوث خلاف بينهما حول وقت تأجيل الجلسات ، أن يؤجل اجتماعاتهما إلى الموعد الذى يراه مناسباً ، وسوف يستقبل السفراء وغيرهم من الوزراء العموميين ، وسوف يحرص على أن ينفذ القوانين بأمانة ، وسوف يقوم بتعيين وتفويض جميع موظفى الولايات المتحدة .

الفقرة الرابعة : يعزل من منصبه ، الرئيس ، أو نائب الرئيس ، أو أى من جميع موظفى الولايات المتحدة المدنيين ، بعد تقديمه لمحاكمة برلمانية ، وثبوت إدانته بارتكاب جريمة خيانة ، أو رشوة ، أو أى من الجرائم والجنح الكبرى الأخرى .

المادة الثالثة

الفقرة الأولى : ستخول السلطة القضائية فى الولايات المتحدة لمحكمة عليا واحدة ، ولمحاكم أقل ، حسب ما يأمر به الكونجرس وينشئه منها من وقت لآخر . وسيتولى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأقل ، مناصبهم طوال مدة تمتعهم بصحة طيبة وسلوك طيب ، وسيتلقون مقابل خدماتهم ، وفى أوقات مقررة ، مكافأة لن تنقص طوال مدة بقائهم فى مناصبهم .

الفقرة الثانية : ستمتد السلطة القضائية إلى جميع القضايا ، طبقاً للعدل والقانون ،

والتى تنشأ تحت حكم هذا الدستور ، وإلى قوانين الولايات المتحدة ، والمعاهدات التى أبـرمت ، أو التى ستـبرم طبقـاً لسلطاتها ؛ ـ وإلى جميع القضـايا المتعلقـة بالسـفـراء ، والوزراء العموميين الآخرين ، والقناصل ؛ ـ وإلى جميع القضايا الداخلة فى اختصاص الأميرالية والبحرية ؛ ـ وإلى المنازعات التى ستكون الولايات المتحدة طرفاً فيها ؛ ـ وإلى المنازعات بين ولايتين أو أكثر ؛ ـ وبين ولاية ومـواطنى ولاية أخـرى ؛ ـ وبـين مواطنين لولايات مختلفة ، ـ وبين مواطنى الولايات الواحدة الذين يدعون ملكية أراضى بموجب منح صادرة من ولايات أخرى ، وبين ولاية أو مواطنيها ، ودول أجنبية ، أو مواطنى دول أجنبية ، أو رعايا أجانب .

وفى جميع القضايا التى تختص بالسفراء ، والوزراء العموميين والقناصل ، وتلك التى تكون إحدى الولايات طرفاً فيها ، ستكون للمـحـكـمـة الـعـليا السـلطة القضـائية الأصلية . وفى جميع القضـايا الأخرى التى ذكرت من قبل ، ستكون للمحكمة السـلطة الـقضـائية الاستئـنـافية ، سـواء من ناحية القـانـون أو ناحية الـوقـائـع ، مع مراعـاة ما قـد يضـعـه الكـونجـرس من استثناءات أو قواعد .

وستكون محاكمة جميع الجرائم ، فيما عدا قضـايا المحـاكمات الـبرلمانية ، بواسـطة المحلفين ، وستعقد هذه المحاكمات فى الولاية التى سترتكب فيهـا هذه الجـرائم ، ولكن عنـدمـا لا ترتكب الجريمة داخل حدود أية ولاية ، فإن المحـاكمـة ستعقـد فى المكـان أو الأمكنة التى قد يحددها الكونجرس بقانون .

الفقـرة الثـالثـة : جريمـة الخيانـة ضد الـولايات المتحـدة ستشتمـل فقط على شن حرب ضدها ، أو الموالاة لأعدائها ، وتقديم المعونة والمساعدة لهم . ولن يدان أى شخص بالخيانـة إلا بناء على شهادة شاهدين بوقوع الفعل الواضح نفسه ، أو بناء على الاعتراف فى محكمة علنية .

وستكون للكونجرس سلطة تقرير عقوبة الخيانـة ، لكن لن يطبق حكم بالإعـدام أو مصـادرة الحقـوق بسبب الإدانـة بالخيانة إلا خلال حياة الشخص المحكوم عليه بذلك .

المادة الرابعة

الفقرة الأولى : ستمنح ، فى كل ولاية ، السلطة التـامـة والاعتبـار الكـامل للقوانين العامة ، والوثائق والإجراءات القضائية لأية ولاية أخـرى . ويمكن للكونجرس بواسطة قوانـين عامـة أن يحدد الطريقة التى ستتبع للتحقق والتثبت من هذه القوانين ، والوثائق والإجراءات ، وتأثير ذلك .

الفقرة الثانية : سيكون لمواطنى كل ولاية الحـق فى جميع الامـتـيازات والحـقـوق

والحصانات الممنوحة للمواطنين فى الولايات المتحدة .

إن الشخص المتهم فى أية ولاية بالخيانة ، أوبجريمة كبرى ، أو بأية جريمة أخرى ، ويهرب من العدالة ، ويتم العثور عليه فى ولاية أخرى ، سيسلم ، بناء على طلب السلطة التنفيذية فى الولاية التى هرب منها ، لكى ينقل إلى الولاية التى من اختصاصها الحكم فى الجريمة .

إن أى شخص مقيد بالخدمة أو العمل فى إحدى الولايات ، طبقاً لقوانينها ، ويهرب إلى ولاية أخرى ، لن يخلى سبيله من هذه الخدمة أوهذا العمل ، نتيجة لأية قوانين أو إجراءات فى هذه الولاية ، ولكن سيسلم عند طلب الطرف الذى يكون من حقه الحصول على هذه الخدمة أوهذا العمل .

الفقرة الثالثة : يمكن للكونجرس أن يوافق على انضمام ولايات أخرى إلى هذا الاتحاد ، ولكن لن تقام أو تنشأ ولاية جديدة داخل دائرة اختصاص ولاية أخرى ، كما أنه لن تنشأ أية ولاية عن طريق ضم ولايتين أو أكثر ، أو ضم أجزاء من ولايات ، دون موافقة المجالس التشريعية للولايات المختصة وموافقة الكونجرس كذلك .

وستكون للكونجرس السلطة لكى يرتّب ويضع جميع القواعد والإجراءات الضرورية الخاصة بالأراضى أو الممتلكات الأخرى التابعة للولايات المتحدة ، ولن يفسر أى شىء فى هذا الدستور على نحو يمس أى حقوق للولايات المتحدة ، أو أى ولاية أخرى بالذات .

الفقرة الرابعة : ستضمن الولايات المتحدة لكل ولاية فى هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهورى ، وسوف تحمى كلا منها ضد الغزو ، وتلجأ ، بناء على طلب المجلس التشريعى ، أو السلطة التنفيذية (عند تعذر اجتماع المجلس التشريعى) إلى مقاومة أعمال العنف الداخلية .

المادة الخامسة

سيقترح الكونجرس ، عندما يرى ثلثا الأعضاء فى كل من المجلسين ضرورة ذلك ، تعديلات على هذا الدستور ، أو سيدعو ، بناء على طلب المجالس التشريعية لثلثى الولايات المختلفة ، إلى عقد مؤتمر لاقتراح التعديلات التى ، فى أى من الحالتين ، ستصبح قانونية فى جميع مقاصدها وأهدافها ، كجزء من هذا الدستور ، عندما تتم الموافقة عليها بواسطة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات المختلفة ، أو بواسطة المؤتمرات فى ثلاثة أرباع الولايات ، حسب واحدة من هاتين الطريقتين يقترحها الكونجرس ، على شرط ألا يكون لأى تعديل قد يوضع قبل العام الثامن بعد الألف والثمانمائة ، أى تأثير فى الجزء التاسع من المادة الأولى ، وألا تحرم أية ولاية ، دون

موافقتها ، من حقها فى المساواة فى التصويت فى مجلس الشيوخ .

المادة السادسة

إن جميع القروض المعقودة والارتباطات المبرمة ، قبل إقرار هذا الدستور ، ستكون قانونية أمام الولايات المتحدة بمقتضى هذا الدستور كما هى قانونية طبقاً للاتحاد .

وسيكون هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التى ستصدر فيها بعد طبقاً له ، وجميع المعاهدات المبرمة ، أو التى ستبرم ، تحت سلطة الولايات المتحدة ، القانون الأعلى للبلاد ، وسيلتزم بذلك القضاة فى كل ولاية ، ولا يلتفت لأى شىء يكون مخالفاً لهذا فى دستور أو قوانين أى ولاية .

إن الشيوخ والنواب الذين سلفت الإشارة إليهم ، وأعضاء المجالس التشريعية للولايات المختلفة ، وجميع الموظفين التنفيذيين والقضائيين ، سواء فى خدمة الولايات المتحدة أو فى خدمة مختلف الولايات ، سيلتزمون بمقتضى القسم أو توكيده بأن يؤيدوا هذا الدستور ، ولكن لن يطلب أبداً إجراء أى اختبار دينى كشرط لازم للتأهيل لأى منصب ، أو مسئولية عامة ، تحت سلطة الولايات المتحدة .

المادة السابعة

سيكون تصديق تسع ولايات كافياً لإقامة هذا الدستور بين الولايات التى تقره .

تمت الموافقة بالإجماع فى اجتماع الولايات الذى انعقد فى اليوم السابع عشر من شهر سبتمبر من السنة الميلادية ألف وسبعمائة وسبع وثمانين ، وبموافقة الشاهد الثانى عشر لاستقلال الولايات المتحدة الأمريكية وحيث تم توقيع أسمائنا .

جورج واشنطن — الرئيس
ونائب ولاية فرجينيا

التعديلات الدستورية

التعديل الأول

لن يصدر الكونجرس أى قانون خاص بإقامة دين من الأديان ، أو يمنع حرية ممارسته ، أو يحد من حرية الخطابة ، أو الصحافة ، أو يحد من حق الناس فى عقد اجتماعات سلمية ، وحقهم فى التماس الانصاف من الحكومة من ضيم واجحاف .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الثانى

بما أن وجود مليشيا منظمة تنظيماً جيداً من الأمور الضرورية لصون أمن أى ولاية حرة ، فإن حق الشعب فى الاحتفاظ بالأسلحة وحملها سوف لا ينقض .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الثالث

لن يجوز ، فى وقت السلم ، إيواء أى جندى فى دار ، دون موافقة صاحبها ، كما أنه لن يجوز هذا فى وقت الحرب ، إلا بالكيفية التى يعينها القانون .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الرابع

لن يعتدى على حق الشعب فى أن يكون آمناً فى أشخاصه ، ودياره ، وأوراقه ، ومقتنياته ، ضد أعمال التفتيش والاعتقالات غير المعقولة ، ولن يصدر أمر باعتقال أى شخص ، ما لم يكن هناك سبب مرجح ، يؤيده قَسَم أو يؤكده ، على شرط أن يوضح على الأخص المكان الذى سيجرى تفتيشه ، والأشخاص أو الأشياء التى ستضبط .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الخامس

لن يجبر أى شخص على الإجابة فيما يتعلق بجريمة كبيرة أو شائنة إلا بناء على تقديم شكوى أو عريضة اتهام من هيئة المحلفين الاتهامية ، فيما عدا القضايا التى تثار فى القوات البرية أو البحرية ، أو فى المليشيا ، فى أثناء الخدمة الفعلية ، فى وقت الحرب أو حالة وجود خطر عام ، كما أنه لن يكون أى شخص عرضة للاتهام بسبب الإساءة نفسها ، مرتين ، فتتعرض حياته أو أعضاء جسده للخطر ، ولن يجبر ، فى قضية جنائية ، على أن يكون شاهداً ضد نفسه ، ولن يحرم شخص من الحياة ، أو الحرية ، أو الممتلكات بدون تطبيق القانون ، كما أنه لن يتم الاستيلاء على الممتلكات الخاصة لاستخدامها فى الأغراض العامة بدون تعويض عادل .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل السادس

فى جميع المحاكمات الجنائية ، يجب أن يتمتع المتهم بحقه فى محاكمة سريعة علنية ، بواسطة محلفين غير متحيزين ينتمون إلى الولاية ، والناحية التى تكون الجريمة قد ارتكبت فيها ، وتكون هذه الناحية قد سبق تحديدها وتعيينها بواسطة القانون ، كما أنه يجب أن يبلغ بطبيعة وسبب الاتهام ، وله أن يواجه الشهود ضده وأن يحصل على التسهيلات القانونية الإرغامية لاستدعاء شهود يؤيدونه ، وأن يستعين بمحامين للدفاع عنه .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل السابع

فى قضايا القانون العام ، عندما تزيد القيمة المتنازع عليها على عشرين دولاراً ، يكون حق المحاكمة بواسطة المحلفين مصاناً ، وأى واقعة يكون قد نظر فيها بواسطة المحلفين لن يجوز خلافاً لذلك أن يعاد فحصها فى أى محكمة من محاكم

الولايات المتحدة إلا طبقاً لقواعد القانون العام .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الثامن

لا يطلب دفع كفالات مبالغ فيها ، ولا تفرض غرامات زائدة عن الحد ، ولا توقع عقوبات قاسية وغير مألوفة .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل التاسع

إن ذكر حقوق معينة فى الدستور لن يفسر على نحو ينكر أو ينتقص من الحقوق الأخرى التى يحتفظ بها الشعب .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل العاشر

إن السلطات التى لم تفوض للولايات المتحدة بمقتضى الدستور ، ولم تحظر بواسطته على الولايات ، يحتفظ بها للولايات ، كل على حدة ، أو للشعب .

[تم إقراره فى ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الحادى عشر

لن تفسر السلطة القضائية للولايات المتحدة على نحو يجعلها تتسع لأى دعوى خاصة بالقانون أو العدل ، بدئت أو رفعت ضد واحدة من الولايات المتحدة ، بواسطة مواطنى ولاية أخرى ، أو بواسطة مواطنى أو رعايا أى دولة أجنبية .

[تم إقراره فى ٢٣ يناير ١٧٩٨]

التعديل الثانى عشر

يجتمع الناخبون المعينون ، كل فى ولايته ، ويقترعون بنظام الاقتراع السرى لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس ، ويجب أن يكون واحد منهما على الأقل من غير المقيمين فى الولاية نفسها معهم ، ويذكرون فى بطاقات اقتراعهم اسم الشخص الذى ينتخبونه للرئاسة ، ويذكرون فى بطاقات مستقلة اسم الشخص الذى ينتخبونه لمنصب نائب الرئيس ، ويعدون قوائم مستقلة بأسماء جميع الأشخاص الذين تم الاقتراع عليهم لمنصب نائب الرئيس على أن يذكر عدد الأصوات التى حصل عليها كل منهم ، ثم يوقعون على هذه القوائم ، ويشهدون بصحتها ، ويرسلونها مختومة إلى مقر حكومة الولايات المتحدة ، موجهة إلى رئيس مجلس الشيوخ ، ويقوم رئيس مجلس الشيوخ ، على مشهد من أعضاء المجلس وأعضاء مجلس النواب ، بفض هذه القوائم ، ويجرى إحصاء لعدد الأصوات . والشخص الذى يظفر بأكبر عدد من الأصوات المعطاة لمنصب الرئاسة يصبح رئيساً ، إذا كان هذا العدد يؤلف أغلبية عدد جميع الناخبين المعينين ، وإذا لم يظفر أحد بهذه الأغلبية ، فإنه عندئذ يتم اختيار عدد من الأشخاص ، لا يتجاوز ثلاثة ، من بين الذين فازوا بأكبر عدد من

الأصوات فى قائمة من تمّ الاقتراع عليهم لمنصب الرئاسة ، ويتعين على مجلس النواب أن ينتخب فى الحال الرئيس من بينهم طبقاً لنظام الاقتراع السرى ، ولكن عند اختيار الرئيس تؤخذ الأصوات حسب عدد الولايات بحيث يكون لممثلى كل ولاية صوت واحد ، وسيتألف النصاب اللازم لهذا الغرض من عضو أو أعضاء عن ثلثى الولايات ، وسيكون الحصول على أغلبية جميع الولايات لازماً لاتمام عملية الاختيار . وإذا لم يختر مجلس النواب الرئيس ، عندما يقع عليه حق الاختيار ، قبل اليوم الرابع من شهر مارس (آذار) التالى ، فإن نائب الرئيس يتصرف حينئذ كرئيس ، أسوة بما يحدث عند وفاة الرئيس أو عجزه عن الاضطلاع بواجباته الدستورية . والشخص الذى يظفر بأكبر عدد من الأصوات المعطاة لمنصب نائب الرئيس ، يصبح نائباً للرئيس.، إذا كان هذا العدديؤلف أغلبية لعدد جميع الناخبين المعينين . وإذا لم يظفر أى شخص بأغلبية ، فحينئذ يتولى مجلس الشيوخ اختيار نائب الرئيس من بين الشخصين اللذين يكونان قد ظفرا بأكبر عدد من الأصوات فى القائمة ، والنصاب القانونى اللازم لهذا الغرض يتألف من ثلثى العدد الاجمالى لجميع الشيوخ ، وستكون أغلبية العدد الإجمالى ضرورية لتحقيق هذا الاختيار . ولكن لا يحق لأى شخص غير لائق دستورياً لمنصب الرئيس ، أن يكون أهلاً لمنصب نائب رئيس الولايات المتحدة .

[تم إقراره فى ١٥ يونيه ١٨٠٤]

التعديل الثالث عشر

الفقرة الأولى : لن يباح فى الولايات المتحدة ، أوفى أى منطقة خاضعة لسلطانها ، الرق أو العمل بالإكراه ، إلا كعقاب عن جريمة يوقع على مقترفها بعد إدانته كما ينبغى .

الفقرة الثانية : ستكون للكونجرس السلطة عن طريق التشريع المناسب لتنفيذ شروط هذه المادة .

[تم إقراره فى ٦ ديسمبر ١٨٦٥]

التعديل الرابع عشر

الفقرة الأولى : جميع الأشخاص الذين يولدون فى الولايات المتحدة أو يتجنسون بجنسيتها ويخضعون لسلطانها يعتبرون مواطنين للولايات المتحدة وللولاية التى يقيمون فيها . ولا يجوز لأى ولاية أن تضع أو تنفذ أى قانون من شأنه أن ينتقص من المزايا أو الحصانات التى يتمتع بها مواطنو الولايات المتحدة ، كما أنه لا يحق لأى ولاية أن تحرم شخصاً من الحياة ، أو الحرية ، أو الممتلكات بدون تطبيق القانون على الوجه الأكمل ، ولا يحق لها أن تحرم أى شخص داخل نطاق سلطانها من المساواة فى الحماية أمام القانون .

الفقرة الثانية : يتم تقسيم النواب بين الولايات المختلفة طبقاً لعدد سكان كل منها ، بعد إحصاء العدد الإجمالى لسكان كل ولاية باستثناء الهنود الذين لا تفرض عليهم ضرائب . ولكن إذا أنكر حق الاقتراع فى أى انتخاب ، سواء لاختيار ناخبى رئيس الولايات المتحدة أو نائب الرئيس ، أو لاختيار النواب فى الكونجرس ، أو الموظفين التنفيذيين والقضائيين فى إحدى الولايات ، أو أعضاء المجلس التشريعى لهذه الولاية ، إذا أنكر حق الاقتراع هذا على أى عدد من الذكور المقيمين فى مثل هذه الولاية ، مع أنهم يكونون قد بلغوا الحادية والعشرين من العمر ، ويكونون مواطنين للولايات المتحدة ، أو إذا انتقص هذا الحق بأية كيفية ، فيما عدا أن يكون السبب الاشتراك فى عصيان ، أو جريمة أخرى ، فإن أساس التمثيل لهذه الولاية سيخفض بالنسبة التى تترتب على تأثير مثل هذا العدد من المواطنين الذكور على العدد الإجمالى للمواطنين الذكور البالغين من العمر واحداً وعشرين عاماً ، فى مثل هذه الولاية .

الفقرة الثالثة : لن يصبح أى شخص شيخاً أو نائباً فى الكونجرس أو نائباً للرئيس ونائب الرئيس ، أو يتقلد أى منصب ، مدنى أو عسكرى ، خاضعاً للولايات المتحدة ، أو خاضعاً لأى ولاية ، إذا كان قد سبق له أن أدى اليمين ، كعضو فى الكونجرس ، أو كموظف من موظفى الولايات المتحدة ، أو كعضو فى أى مجلس تشريعى لولاية ما ، أو كموظف تنفيذى أو قضائى فى أى ولاية ، بأن يؤيد دستور الولايات المتحدة ، ولكنه اشترك فى تمرد أو عصيان ضدها ، أو قدم مساعدة أو تسهيلات لأعدائها . ولكن يمكن للكونجرس ، بأغلبية ثلثى الأصوات فى كل من المجلسين ، أن يمحو هذا العيب .

الفقرة الرابعة : إن شرعية دين عام للولايات المتحدة ، أجازه القانون ، بما فى ذلك الديون التى أنفقت فى دفع معاشات وهبات مقابل خدمات قدمت لقمع عصيان أو تمرد ، لا يجوز أن تكون موضوع تساؤل . ولكن لا يحق لا للولايات المتحدة ، أو لأية ولاية ، أن تتحمل أو تقوم بدفع دين أو التزام أنفق فى مساعدة تمرد أو عصيان ضد الولايات المتحدة ، أو تواجه أى دعوى بشأن فقدان عبد أو تحريره ، إذ أن جميع الديون والالتزامات والدعاوى ستعتبر غير شرعية وباطلة .

الفقرة الخامسة : تكون للكونجرس ، بواسطة التشريع المناسب ، سلطة تنفيذ نصوص هذه المادة .

[تم إقراره فى ٩ يوليو ١٨٦٨]

التعديل الخامس عشر

الفقرة الأولى : إن حق مواطنى الولايات

المتحدة فى التصويت لن ينقض أوينتقص منه بواسطة الولايات المتحدة أوأى ولاية بسبب العنصر ، أو اللون ، أوحالة رق سابقة .

الفقرة الثانية : تكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة عن طريق التشريع المناسب .

[تم إقراره فى ٢ فبراير ١٨٧٠]

التعديل السادس عشر

تكون للكونجرس سلطة فرض وتحصيل الضرائب على الدخل ، مهما كان مصدره ، دون توزيع نسبى بين الولايات المختلفة ، ودون مراعاة لأى إحصاء أوتعداد .

[تم إقراره فى ٣ فبراير ١٩١٣]

التعديل السابع عشر

يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من شيخين عن كل ولاية ، ينتخبهما سكان الولاية ، لمدة ست سنوات ، ويكون لكل شيخ صوت واحد . ويجب أن تتوافر فى الناخبين فى كل ولاية الصفات اللازمة لناخبى أكثر الفروع عضوية فى المجلس التشريعى للولاية .

عندما يحدث فراغ فى تمثيل أى ولاية فى مجلس الشيوخ ، فإن السلطة التنفيذية لمثل هذه الولاية يتعين عليها أن تصدر أمراً بإجراء انتخابات لشغل هذه المقاعد الخالية ، شريطة أن المجلس التشريعى لأى ولاية يمكنه أن يفوض السلطة التنفيذية فى هذه الولاية فى إجراء تعيين مؤقت حتى يملأ سكان الولاية هذه الأماكن الخالية عن طريق الانتخابات طبقاً لما يشير به المجلس التشريعى .

ولن يفسر هذا التعديل على نحو يجعله يؤثر فى انتخاب أو فى مدة عضوية أى شيخ تم اختياره قبل أن يصبح هذا التعديل نافذاً كجزء من الدستور .

[تم إقراره فى ٨ أبريل ١٩١٣]

التعديل الثامن عشر

الفقرة الأولى : بعد عام من الموافقة على هذه المادة ، فإن إنتاج ، أوبيع ، أونقل المشروبات المسكرة ، أواستيرادها إلى الولايات المتحدة وجميع الأراضى الخاضعة لسلطانها ، أوتصديرها منها ، لاستخدامها فى أغراض الشرب ، يصبح محظوراً .

الفقرة الثانية : تكون للكونجرس ومختلف الولايات السلطة المشتركة المتساوية لتنفيذ هذه المادة بواسطة التشريع الملائم .

الفقرة الثالثة : تصبح هذه المادة باطلة ما لم تتم الموافقة عليها كتعديل للدستور بواسطة المجالس التشريعية للولايات المختلفة ، كما نص على ذلك الدستور ، خلال سبع سنوات من تاريخ تقديمها

للولايات بواسطة الكونجرس .
[تم إقراره فى ١٦ يناير ١٩١٩]

التعديل التاسع عشر

لن ينكر على مواطن للولايات المتحدة حقه فى التصويت أو ينتقص منه بواسطة الولايات المتحدة أو بواسطة أى ولاية بسبب كونه ذكراً أو أنثى .

وتكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بواسطة التشريع الملائم .
[تم إقراره فى ١٨ أغسطس ١٩٢٠]

التعديل العشرون

الفقرة الأولى : تنتهى مدة كل من الرئيس ونائب الرئيس فى ظهر اليوم العشرين من شهر يناير (كانون الثانى) ، وتنتهى مدة الشيوخ والنواب فى ظهر اليوم الثالث من شهر يناير (كانون الثانى) ، من السنوات التى كانت ستنتهى فيها هذه المدد إذا لم تكن قد تمت الموافقة على هذه المادة ، وتبدأ عندئذ مدد من يخلفونهم .

الفقرة الثانية : يجتمع الكونجرس مرة واحدة على الأقل فى كل سنة ، ويبدأ مثل هذا الاجتماع فى ظهر اليوم الثالث من شهر يناير (كانون الثانى) ، ما لم يحدد الأعضاء بواسطة قانون يوماً مختلفاً .

الفقرة الثالثة : إذا حدث فى الوقت المحدد لبداية مدة الرئيس أن توفى الرئيس المنتخب ، فإن نائب الرئيس المنتخب يصبح رئيساً . وإذا لم يكن قد تم انتخاب رئيس عند حلول الوقت المحدد لبداية مدة رئاسته ، أو إذا حدث ما يمنع الرئيس المنتخب من تقلد منصبه ، عندئذ يتصرف نائب الرئيس المنتخب كرئيس إلى أن يستطيع الرئيس تقلد المنصب ، وللكونجرس أن ينص بواسطة قانون على الحالة التى تمنع سواء الرئيس المنتخب أو نائب الرئيس المنتخب من تقلد المنصب ، فيعين من يتصرف عندئذ كرئيس ، أو يعين الكيفية التى يتم بها اختيار من سيتصرف كرئيس ، وعلى مثل هذا الشخص أن يتصرف طبقاً لهذا حتى يحين الوقت الذى يكون فيه رئيس أو نائب رئيس أهلاً لتولى المنصب .

الفقرة الرابعة : للكونجرس أن ينص بواسطة قانون على حالة وفاة أى من الأشخاص الذين قد يختار مجلس النواب من بينهم رئيساً عندما يفوض حق الاختيار لمجلس النواب ، وينص على حالة وفاة أى من الأشخاص الذين قد يختار مجلس الشيوخ من بينهم نائباً للرئيس عندما يفوض حق الاختيار لمجلس الشيوخ .

الفقرة الخامسة : يسرى تنفيذ الجزأين الأول والثانى فى اليوم الخامس عشر من شهر أكتوبر (تشرين الأول) ، الذى يلى الموافقة

على هذه المادة .

الفقرة السادسة : لا تصبح هذه المادة نافذة ما لم تتم الموافقة عليها كتعديل للدستور بواسطة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات فى غضون سبع سنوات من تاريخ تقديمها .

التعديل الحادى والعشرون

الفقرة الأولى : بهذه المادة تصبح المادة الثامنة عشر من تعديل دستور الولايات المتحدة لاغية .

الفقرة الثانية : إن نقل مشروبات مسكرة أو استيرادها إلى أية ولاية أو أراض أو ممتلكات تابعة للولايات المتحدة من أجل توزيعها أو استعمالها ، خلافاً لما تنص عليه قوانينها ، يصبح بهذه المادة محظوراً .

الفقرة الثالثة : تصبح هذه المادة غير نافذة المفعول ما لم تتم الموافقة عليها كتعديل للدستور بواسطة مؤتمرات تعقد فى الولايات المختلفة ، كما نص الدستور على ذلك ، فى غضون سبع سنوات من تاريخها للولايات بواسطة الكونجرس .

[تم إقراره فى ٥ ديسمبر ١٩٣٣]

التعديل الثانى والعشرون

الفقرة الأولى : لن ينتخب أى شخص لمنصب الرئاسة لأكثر من مدتين اثنتين ، كما أن أى شخص تولى منصب الرئاسة أو تصرف كرئيس ، لأكثر من عامين من مدة كان قد انتخب شخص آخر لها ، لن ينتخب لمنصب الرئاسة لأكثر من مدة واحدة . ولكن هذه المادة لن تطبق على أى شخص كان يشغل منصب الرئاسة فى الوقت الذى اقترحت فيه هذه المادة بواسطة الكونجرس ، كما أنها لن تمنع أى شخص قد يكون متولياً منصب الرئاسة ، أو يكون متصرفاً كرئيس ، خلال المدة التى تصبح فيها هذه المادة نافذة المفعول ، من تولى منصب الرئيس ، أو التصرف كرئيس خلال الفترة الباقية من هذه المدة .

الفقرة الثانية : لن تصبح هذه المادة نافذة المفعول ما لم تتم الموافقة عليها كتعديل للدستور بواسطة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات فى غضون سبع سنوات من تاريخ تقديمها من قبل الكونجرس ، للولايات .

[تم إقراره فى أول مارس ١٩٥١]

التعديل الثالث والعشرون

الفقرة الأولى : إن المقاطعة التى تكون مقر حكومة الولايات المتحدة ، ستقوم بالطريقة التى يحددها الكونجرس ، بتعيين :

عدد من ناخبى الرئيس ونائب الرئيس

مساوياً للعدد الكلى لشيوخ ونواب الكونجرس الذى يكون من حق المقاطعة لوكانت ولاية ، لا يزيد بأية حال عن أقل الولايات سكاناً ، وسيكون ذلك بالإضافة إلى هؤلاء الذين تعينهم الولاية ، ولكنهم سيعتبرون ـ فيما يختص بقصد انتخاب رئيس ونائب رئيس ـ ناخبين معينين من قبل ولاية ، وسيجتمعون فى المقاطعة . ويؤدون الواجبات المنصوص عليها فى التعديل الثانى عشر من الدستور .

الفقرة الثانية : يكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بالتشريع المناسب .

[تم إقراره فى ٣ أبريل ١٩٦١]

التعديل الرابع والعشرون

الفقرة الأولى : إن حق مواطنى الولايات المتحدة فى التصويت فى أية انتخابات أولية أوغيرها ، لانتخاب رئيس ، أونائب رئيس ، أوانتخاب ناخبى رئيس أونائب رئيس ، أوشيخ أونائب فى الكونجرس ، هو حق لن تمنعه أوتنقص منه الولايات المتحدة أوأية ولاية بسبب عدم دفع ضريبة للاقتراع أوأية ضريبة أخرى .

الفقرة الثانية : للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بالتشريع المناسب .

[تم إقراره فى ٢٣ يناير ١٩٦٤]

التعديل الخامس والعشرون

الفقرة الأولى : فى حالة تنحية الرئيس عن منصبه ، أووفاته ، أواستقالته يصبح نائب الرئيس رئيساً .

الفقرة الثانية : عندما يشغر منصب نائب الرئيس ، يقوم الرئيس بتسمية نائب رئيس يتولى هذا المنصب بعد حصوله على أغلبية الأصوات فى مجلسى الكونجرس .

الفقرة الثالثة : عندما يرسل الرئيس إلى رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب ، تصريحه المكتوب بعجزه عن القيام بسلطات وواجبات منصبه ، وإلى أن يرسل إليهما بتصريح مكتوب مناقض ، يعهد إلى نائب الرئيس بتولى هذه السلطات والواجبات بصفة رئيس بالوكالة .

الفقرة الرابعة : عندما يرسل نائب الرئيس وغالبية الموظفين الرئيسيين فى الوزارات التنفيذية ، أوفى هيئة أخرى ، مثل الكونجرس ، حسب نصوص القانون ، بتصريحهم الخطى ، إلى مجلس الشيوخ المؤقت ، ورئيس مجلس النواب ، يعلنون فيه عجز الرئيس عن القيام بأعباء سلطاته وواجباته ، يتولى نائب الرئيس ، فوراً ، سلطات وواجبات الرئاسة بصفة رئيس بالوكالة .

ومن ثم ، عندما يرسل الرئيس بتصريحه

الخطى إلى رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب ، بعدم وجود أى عجز فى شخصه ، يبادر إلى استئناف سلطاته وواجباته ، ما لم يبادر نائب الرئيس ، أو أغلبية الموظفين الرئيسيين فى الوزارات التنفيذية ، أو فى هيئة أخرى مثل الكونجرس ، حسب نصوص القانون ، إلى إرسال تصريحهم الخطى فى غضون أربعة أيام ، إلى رئيس مجلس الشيوخ الموقت ورئيس مجلس النواب ، يعلنون فيه بأن الرئيس عاجز عن القيام بسلطاته وواجباته . وعلى الكونجرس ، حينئذ ، أن يبت فى الأمر بدعوة الأعضاء إلى الاجتماع خلال ٤٨ ساعة ، إذا لم يكن فى دورة انعقاد . فإذا لم يقرر الكونجرس — فى غضون ٢١ يوماً من تسلمه التصريح المكتوب ، أو فى غضون ٢١ يوماً من دعوة الأعضاء إلى الاجتماع ، إذا لم يكن المجلس فى دورة انعقاد — بأغلبية ثلثى الأصوات فى كلا المجلسين ، بأن الرئيس عاجز عن ممارسة سلطاته وواجباته ، يستمر نائب الرئيس فى تولى نفس هذه السلطات والواجبات بصفة رئيس بالوكالة ، وإلا فإن الرئيس مكلف باستئناف سلطاته وواجباته .

[تم إقراره فى ١١ فبراير ١٩٦٧]

التعديل السادس والعشرون

الفقرة الأولى : إن حق مواطنى الولايات المتحدة الذين فى سن الثامنة عشرة وما فوق ، للانتخاب سوف لا ينكر أو ينتقص منه من جانب الولايات المتحدة أو أى ولاية ، بسبب السن .

الفقرة الثانية : تكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بواسطة التشريع الملائم .

[تمت الموافقة عليه فى ٥ يوليو ١٩٧١]

*
* *

التعديل المقترح السابع والعشرون

الفقرة الأولى : المساواة فى الحقوق بموجب القانون سوف لا تنكر أو ينتقص منها من جانب الولايات المتحدة أو أى ولاية ، بسبب الجنس .

الفقرة الثانية : تكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بواسطة التشريع الملائم .

الفقرة الثالثة : هذا التعديل سيصبح نافذاً بعد سنتين من تاريخ التصديق عليه .

الملحق الثالث

خطبة جتسبرج

١٩ نوفمبر سنة ١٩٦٣

(فى هذه الفقرات الثلاث القصار ، لخص أبراهام لنكولن مبادىء الثورة الأمريكية ، وقد صمدت هذه المبادىء لقرن كامل من التغيرات)

منذ ٨٧ سنة أنشأ آباؤنا فى هذه القارة أمة جديدة ، تمخضت عنها الحرية ، وتؤمن بأن جميع الناس خلقهم الله سواسية .

ونحن الآن مشتبكون فى حرب أهلية ضروس ، لنبلو هل هذه الأمة أو أية أمة وجدت على هذا النحو وآمنت هذا الإيمان ، يمكن أن تستمر فى الوجود . وقد التقينا فى ميدان هائل لهذه الحرب . وجئنا لنكرس جانباً من هذا الميدان كمكان للراحة الأخيرة لمن ضحوا بحياتهم لكى تعيش هذه الأمة . وهذا عمل يليق بنا أن نقوم به .

ولكننا ـ بمعنى أوسع ـ لا نستطيع أن نخصص ـ ولا نستطيع أن نكرس ـ ولا نستطيع أن نقدس ـ هذه الأرض . فالرجال الشجعان ، الأحياء منهم والموتى ، الذين ناضلوا هنا ، قد قدسوها إلى حد تعجز قدرتنا الهزيلة أن تضيف إليه أو تنتقص منه . ولن يلتفت العالم كثيراً ، ولن يتذكر طويلاً ما نقوله هنا ، ولكنه لن يستطيع أن ينسى ما صنعوه هنا . ولكن من واجبنا نحن الأحياء أن نكرس أنفسنا ها هنا للعمل الذى أنجز من قاتلوا بنبل جانباً منه . من واجبنا نحن أن نكرس أنفسنا للمهمة التى لم تزل باقية أمامنا ـ ومن هؤلاء الموتى المكرمين نستمد المزيد من الولاء لتلك القضية التى منحوها أقصى آيات الولاء ، فنعقد العزم هنا على أن هؤلاء الموتى لن يموتوا سدى ، وأن هذه الأمة ـ بعون الله ـ ستولد فيها الحرية ميلاداً جديداً ، وأن حكومة الشعب ، بالشعب ، وللشعب ، لن تزول عن وجه الأرض .

الملحق الرابع

رؤساء الولايات المتحدة

١ - جورج واشنطن	(١٧٨٩ - ١٧٩٧)	٢١ - شستر أ. آرثر	(١٨٨١ - ١٨٨٥)
٢ - جون آدمز	(١٧٩٧ - ١٨٠١)	٢٢ - جروفر كليفلند	(١٨٨٥ - ١٨٨٩)
٣ - توماس جيفرسون	(١٨٠١ - ١٨٠٩)	٢٣ - بنيامين هاريسون	(١٨٨٩ - ١٨٩٣)
٤ - جيمس ماديسون	(١٨٠٩ - ١٨١٧)	٢٤ - جروفر كليفلند	(١٨٩٣ - ١٨٩٧)
٥ - جيمس مونرو	(١٨١٧ - ١٨٢٥)	٢٥ - وليم مكنلى	(١٨٩٧ - ١٩٠١) [٢]
٦ - جون كوينسى آدمز	(١٨٢٥ - ١٨٢٩)	٢٦ - ثيودور روزفلت	(١٩٠١ - ١٩٠٩)
٧ - أندرو جاكسون	(١٨٢٩ - ١٨٣٧)	٢٧ - وليم هـ. تافت	(١٩٠٩ - ١٩١٣)
٨ - مارتن فان بورين	(١٨٣٧ - ١٨٤١)	٢٨ - ودرو ويلسن	(١٩١٣ - ١٩٢١)
٩ - وليم هنرى هاريسون	(١٨٤١) [١]	٢٩ - وارين جـ. هاردنج	(١٩٢١ - ١٩٢٣) [١]
١٠ - جون تايلر	(١٨٤١ - ١٨٤٥)	٣٠ - كالفن كوليدج	(١٩٢٣ - ١٩٢٩)
١١ - جيمس ك. بولك	(١٨٤٥ - ١٨٤٩)	٣١ - هربرت س. هوفر	(١٩٢٩ - ١٩٣٣)
١٢ - زخارى تيلور	(١٨٤٩ - ١٨٥٠) [١]	٣٢ - فرنكلين د. روزفلت	(١٩٣٣ - ١٩٤٥) [١]
١٣ - ميلارد فيلمور	(١٨٥٠ - ١٨٥٣)	٣٣ - هارى س. ترومان	(١٩٤٥ - ١٩٥٣)
١٤ - فرنكلين بيرس	(١٨٥٣ - ١٨٥٧)	٣٤ - دوايت د. أيزنهاور	(١٩٥٣ - ١٩٦١)
١٥ - جيمس بوكانان	(١٨٥٧ - ١٨٦١)	٣٥ - جون ف. كنيدى	(١٩٦١ - ١٩٦٣) [٢]
١٦ - أبراهام لنكولن	(١٨٦١ - ١٨٦٥) [٢]	٣٦ - ليندن ب. جونسون	(١٩٦٣ - ١٩٦٩)
١٧ - أندرو جونسون	(١٨٦٥ - ١٨٦٩)	٣٧ - رتشارد م. نيكسون	(١٩٦٩ - ١٩٧٤) [٣]
١٨ - يوليسيز س. جرانت	(١٨٦٩ - ١٨٧٧)	٣٨ - جيرالد ر. فورد	(١٩٧٤ - ١٩٧٧) [٤]
١٩ - رذرفورد ب. هايس	(١٨٧٧ - ١٨٨١)	٣٩ - جيمى كارتر	(١٩٧٧ - ١٩٨١)
٢٠ - جيمس أ. جارفيلد	(١٨٨١) [٢]	٤٠ - رونالد ريجان	(١٩٨١ -)

(١) مات فى منصبه ميتة طبيعية .

(٢) اغتيـل .

(٣) استقال فى ٩ أغسطس ١٩٧٤ .

(٤) عين نائب للرئيس فى ١٩٧٣ .

Glossary معجم

مواد الاتحاد الكونفدرالى

Articles of Confederation

دستور المستعمرات الأمريكية الثلاث عشرة . صدر سنة ١٧٨١ وحل محله دستور الولايات المتحدة سنة ١٧٨٩ . وأهم مواطن ضعف هذه المواد أنها تركت معظم السلطة فى أيدى الولايات المتفرقة .

الحكم المطلق **authoritarianism**

المبدأ الذى يرتكز على الطاعة للسلطان ، ويتجاهل معانى الحقوق أو الحريات الفطرية .

السلطان **authority**

السلطة الشرعية للأمر أو القيادة حسبما يحددها النظام السياسى .

حركة عربة الموسيقى

bandwagon movement

حركة سياسية تجتذب اهتماماً متزايداً وأعداداً من أنصار الحركة .

هيئة تشريعية ذات مجلسين

bicameral legislature

كيان تشريعى مكون من مجلسين .

صك الحرمان من الحقوق المدنية

bill of attainder

قرار أو قانون بعقاب فرد معين . وقد حرمه الدستور لأنه بمثابة عقاب صادر من الهيئة التشريعية لا من المحاكم .

صك الحقوق **bill of rights**

قائمة معينة من الحريات مصونة من الانتهاك الحكومى . وهذا المصطلح يشير فى الولايات المتحدة إلى أول عشرة تعديلات لدستور الولايات المتحدة ، أو القوائم المماثلة فى دساتير الولايات المتفرقة .

البيروقراطية **bureaucracy**

نظام للإدارة قائم على بنيات نظامية مخصصة لأداء وظائف محددة وتخضع

لتسلسل السلطان . ويشير اللفظ أيضاً إلى مجموعة الموظفين والمسئولين فى مثل هذا النظام .

المجلس الوزارى **Cabinet**

هيئة من مستشارى الرئيس مكونة من رءوس الأقسام التنفيذية الكبرى ، ويضاف إليهم أعضاء مؤقتون يعينهم الرئيس .

الكوابح والتوازنات

checks and balances

نظام ناتج عن فصل السلطات الفيدرالية إلى فروع أو قطاعات (مثل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية) والمراد منه منع إساءة استخدام السلطة بإقامة سلطان متكافىء .

الحريات المدنية **civil liberties**

حق الشعب فى التحرر من التدخل غير المعقول ولاسيما من جانب الحكومة . وكل الحقوق الواردة فى صك الحقوق حريات مدنية .

الحقوق المدنية **civil rights**

الحق فى المشاركة فى الحكومة على قدم المساواة مع سائر المواطنين ، وأن يعامل المواطن معادلة منصفة من مؤسسات الحكومة والمجتمع .

دعوى مدنية **civil suit**

دعوى يقيمها أفراد ضد أفراد آخرين أو من وضد الوكالات الحكومية باعتبارها أشخاصاً عاديين .

دعوى إجرائية فئوية **class action suit**

دعوى قضائية يقيمها فرد أو بضعة أفراد نيابة عن عدد كبير من الناس أضيروا بإجراء ما . وغالباً ما ترفع نيابة عن المستهلكين .

إقفال المناقشة **cloture**

إجراء لقفل باب المناقشة فى مجلس شيوخ الولايات المتحدة ، ويستخدم فى حالات قليلة ، وغالباً لايقاف الإسهاب فى التعطيل .

الحرب الباردة **cold war**

تطلق على التوتر بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ، ولاسيما فى العشرين سنة أو نحوها التالية للحرب العالمية الثانية .

لجان (الكونجرس)

committees (congressional)

وحدات داخل الكونجرس ، وعادة داخل مجلس واحد ، لتقسيم العمل والسماح بالتخصص . وتوصى بالقرار للمجلس مجتمعاً . أو فى حالة اللجان المشتركة ، للكونجرس بأكمله .

القانون العام **common law**

نظام من القانون غير المكتوب ، وجد بصفة خاصة فى انجلترا والولايات المتحدة ، وهو مستمد من التقاليد والسوابق .

موافقة مشتركة **concurrent Agreeing**

مصدرها سلطتان أو أكثر ، تتم فى كل منهما على حدة . والسلطات المشتركة تملكها حكومة الولايات مع الحكومة القومية . والحل المشترك إجرائى فى العادة ، ويتم بموافقة كل من المجلسين ، ولكنه لا يصير قانوناً .

كونفدرالية **confederacy**

عصبة من ولايات مستقلة .

كونجرس **Congress**

الهيئة التشريعية القومية للولايات المتحدة .

سجل الكونجرس

Congressional Record

الجريدة التى تنشر الأعمال اليومية للكونجرس .

إقرار **consent**

المبدأ القائل أن القوانين الصحيحة الوحيدة هى التى يوافق عليها الشعب إما مباشرة أو بطريقة غير مباشرة من ممثليه .

محافظ **conservative**

الشخص الذى يريد استبقاء المؤسسات القائمة . ويطبق هذا اللفظ عموماً على من يركزون على الواجبات والتقاليد والسلطان الشرعى ، ويقبلون المجتمع ككيان عضوى له مطالبه على الأفراد . وكثيراً ما يستخدم فى الولايات المتحدة بطريقة مشوشة غير محددة ليدل على شخص يعارض التوسع فى سلطات الحكومة .

الدستور **constitution**

نظام لتقييد سلطة الحكومة وتحديد سلطان معين للوكالات المعينة .

النظام الدستورى **constitutionalism**

التزام الحكومة بالقيود التنظيمية على سلطتها .

دعوى جنائية **criminal action**

قضية ترفعها الحكومة باسم الجمهور بسبب انتهاك للنظام العام .

الديمقراطية **democracy**

نظام سياسى يكون الشعب فيه مصدر السلطات ، وتتيح فيه المؤسسات

للأغلبية نظرياً على الأقل . أن تملى أهم الخطوط الرئيسية للسياسة . وكان اللفظ فى الأصل يعنى الحكم المباشر للشعب .

الكساد **depression**

فترة من الانحطاط الاقتصادى تتميز بانخفاض الأسعار وانخفاض نشاط الأعمال . وارتفاع خارق للبطالة .

ازدواج الخطر **double jeopardy**

أن يحاكم المرء مرتين عن نفس التهمة ، أى يقدم للمحاكمة مرة أخرى عن تهمة برىء منها . وهذا ممنوع فى الولايات المتحدة على حكومة الولاية والحكومة الفيدرالية ، وإن كانت المحكمة العليا أيدت أن المحاكمات فى كل من المحاكم الفيدرالية ومحاكم الولايات عن تهم ناجمة عن نفس الإساءة المزعومة لا يشكل ازدواج الخطر .

الهيئة الانتخابية **Electoral College**

وسيلة حددها الدستور للانتخاب غير المباشر للرئيس . ويتم اختيار الناخبين وتصويتهم بحسب ولاياتهم .

المساواة **equality**

فى السياسة معناها عدم تحيز القانون والحكومة فى معاملة كل المواطنين بنفس القواعد والمعايير .

الإنصاف **equity**

نظام من القواعد ، نما وتطور فى انجلترا واتبعته الولايات المتحدة ، يتغلب على قيود القانون العام بإتاحة حل النزاع « بعدالة » قبل صدور قرار يتعلق بالوقائع .

ت . ح . م . **ERA**

تعديل الحقوق المتساوية ، ويمنع التمييز الجنسى ، ولم يزل معلقاً فى الولايات فى سنة ١٩٨٠ .

قانون بأثر رجعى **ex post facto law**

قانون يعاقب على فعل حدث قبل صدور هذا القانون . وإصدار مثل هذا القانون ممنوع بموجب دستور الولايات المتحدة .

تنفيذى **executive**

الشخص أو الوكالة المنوط به أو بها تطبيق وتنفيذ القوانين .

اتفاق تنفيذى **executive agreement**

اتفاق بين الرئيس ودولة أجنبية له قوة القانون .

أمر تنفيذى **executive order**

توجيه يصدره الرئيس أو بأمره يتعلق بتنفيذ القوانين .

امتياز تنفيذى **executive privilege**

الحق المفترض للرئيس أو مرءوسيه بناء على أمره بحجب المعلومات أو الشهادة التى يطلبها فرع آخر من الحكومة .

حق دستورى **franchise**

الحق فى التصويت .

النظام الفيدرالى **federalism**

نظام تقسيم السلطة حسب الأراضى ، بحيث توجد وحدات تكوينية قوية وسلطان مركزى قوى ، ولكل وحدة سلطات لا تستطيع الوحدات الأخرى إبطالها .

التعطيل **filibuster**

تكتيك اعتراضى بإلقاء خطب طويلة جداً ، ويستخدم أحياناً فى مجلس شيوخ الولايات المتحدة ، لهزيمة اقتراح بمنع نظر أى اقتراح آخر .

السنة المالية **fiscal year (FY)**

سنة الموازنة وإمساك الدفاتر فى الحكومة ، حالياً من أول أكتوبر إلى نهاية سبتمبر التالى .

القاع الغامض **Foggy Bottom**

وزارة الخارجية .

قانون أساسى **fundamental law**

دستور .

التشييد **gentrification**

تكوين طبقة وسطى ، ويقال عادة عن عودة البيض أبناء الطبقة الوسطى من سكان الضواحى إلى المدن المركزية ، ليحلوا محل الفقراء السود .

التقسيم التحيزى للدوائر الانتخابية
gerrymander

أى مشروع يضع للدوائر الانتخابية حدوداً بحيث تكون لمصلحة فريق وضد مصلحة فريق آخر . وتطلق بصفة خاصة على الوصول لهذا الغرض بجعل شكل الدائرة غير منتظم .

حكومة **government**

مؤسسات بشرية مخصصة لكفالة الحماية من التهديدات الخارجية والداخلية ، وعلى أحسن الفروض تنشىء سياسات تتيح أفضل الظروف التى يتسنى للمواطنين فيها ممارسة حياتهم .

هيئة المحلفين الكبرى **grand jury**

كيان قضائى من المواطنين مهمته التحقيق فى انتهاكات مزعومة للقوانين والتأكد من أن الأدلة كافية لتسويغ المحاكمة .

جذور العشب **grass roots**
محلى ، على نطاق صغير ، خاص بالمجتمع (الجماعة) ، تعاونى .

الهاملتونية **Hamiltonianism**
مبادىء ألكسندر هاملتن أو من يؤمنون بها . كالاعتقاد بأن تكون الحكومة المركزية قوية ، والسلطات التنفيذية قوية ، ومناصرة التصنيع ، والحضرية ، ومساعدة الحكومة للأعمال وللصناعة .

رأس الحكومة **head of government**
الشخص الذى يمارس حقاً السلطة التنفيذية المركزية . وهو فى الولايات المتحدة الرئيس ، وفى بريطانيا العظمى رئيس الوزراء .

رئيس الدولة **head of state**
الشخص الذى يعد رمز الدولة ويمارس سلطاتها الاحتفالية . وهو فى الولايات المتحدة الرئيس ، وفى بريطانيا العظمى الملك .

القانون الأعلى **higher law**
قانون طبيعى أو إلهى ، يفترض انه أرقى وأسمى من القانون البشرى .

التـل **the Hill**
الكونجرس (وهو مشيد فوق تل الكابيتول) .

أيديولوجية **ideology**
منظومة من المعتقدات المنظمة عن الحياة الاجتماعية والسياسية . فلسفة .

اتهام رجل الدولة **impeachment**
اتهام موظف عام والإعداد لمحاكمته للنظر فى عزله من منصبه . ويتهمه مجلس النواب بالأغلبية البسيطة للأصوات ، ويقوم مجلس الشيوخ بالمحاكمة التى لابد فيها من ثلثى الأصوات للادانة والعزل .

الإمبريالية **imperialism**
محاولة توسيع سلطة أمة لتسيطر على أراض وشعوب أخرى .

رئاسة إمبريالية **imperial presidency**
مصطلح حديث لوصف الرئاسة الأمريكية التى تضخمت سلطتها ، واتسمت بالأبهة والمراسم التى تذكرنا بالأباطرة .

سلطات ضمنية **implied powers**
سلطات لم ينص عليها الدستور صراحة ولكن لغته توحى بها . وهى سلطات يمكن استنتاجها من دراسة التخويلات المحددة فى الدستور .

تجميد **impoundment**

رفض الرئيس انفاق اعتمادات خصصها الكونجرس لغرض معين .

مبادرة **initiative**

وسيلة تسمح للشعب فى ولايات أو مدن معينة بوضع مقترحات على بطاقات الاقتراع لطلب نظرها .

مجموعات ذوى المصالح

interest groups

منظمات تؤسس لأغراض معينة ، تعمل لتدعيم مصالحها بالضغط على النظام السياسى . وتسمى أيضاً « مجموعات الضغط » .

فيتو البند **item veto**

سلطة ليست للرئيس ولكن يتمتع بها بعض حكام الولايات ، للاعتراض على أجزاء من مشروع قانون ، أو المشروع كله .

الجيفرسونية **Jeffersonianism**

مبادىء توماس جيفرسون أو من يتمسكون بها ، مثل المحلية ، والزراعية ، والتركيز على الحقوق والكوابح الصارمة لممارسة السلطة .

مشترك **joint**

العمل معاً . اللجنة المشتركة تتكون من أعضاء من المجلسين . والحل المشترك يقره المجلسان ويصبح قانوناً إذا وقعه الرئيس .

المراجعة القضائية **judicial review**

سلطة المحاكم (أثناء نظر دعوى) فى الحكم بعدم دستورية القوانين أو التصرفات التنفيذية .

موازنة تشريعية **legislative budget**

وضع الموازنة بإشراف الهيئة التشريعية لا وكالة تنفيذية ، وهو نظام وجد فى بعض الولايات ، ويوجد حالياً بصورة جزئية فى حكومة الولايات المتحدة .

المراقبة التشريعية **legislative oversight**

سلطة الكونجرس فى مراقبة أو مراجعة الطريقة التى تطبق بها الوكالات التنفيذية القوانين .

الهيئة التشريعية **legislature**

الهيئة التى تسن القوانين .

ليبرالى **liberal**

المبادىء الليبرالية تتجه أساساً نحو الانسانية ، وتركز على الحقوق وتحديد سلطات الحكومة على الفرد ، وترحب بالتغيير والتجريب . ويطلق اللفظ حالياً بكثرة على أنصار استمرار وتوسيع برامج

معينة كالتى تتعلق بالرعاية الصحية والإنعاش العام ، والتعليم .

خط line
يشير إلى الوكالات المهتمة أساساً بالخدمات أو الحصيلة الأخيرة لمنظماتها .
انظر : هيئة عاملين staff

لوبى lobby
منظمة تقوم بالضغط على الحكومة ، ولاسيما المشرعين ، لتأييد برامج معينة .

تبادل المساندة logrolling
تبادل الساسة التأييد للبرامج المفضلة لدى كل منهم .

صياغة فضفاضة loose construction
تفسير فضفاض للدستور .

قدر حتمى Manifest Destiny
مصطلح استخدم لتبرير زحف الولايات المتحدة الامبريالى عبر القارة والأراضى التى وراءها .

البرنامج الجديد New Deal
برامج وسياسات فرنكلين د. روزفلت التى تتسم بالتوسع فى استخدام الوكالات القديمة والمستحدثة لمهاجمة الكساد العظيم وكفالة الأمن الاقتصادى .

ترشيح nomination
انتقاء المرشحين على يد الحزب السياسى فى الانتخابات العامة .

م. ا. ق. NSC
مجلس الأمن القومى .

د. ا. م. OMB
ديوان الإدارة والموازنة . وهو وكالة قوية فى البيت الأبيض .

أمبود سمان Ombudsman
موظف مسئول مهمته حماية المواطنين ضد أعمال الوكالات الحكومية التعسفية . وقد نشأ هذا المنصب فى البلاد السكندنافية .

ل. ع. س. PAC
لجنة العمل السياسى . مجموعة يشكلها رجال الأعمال أو المهنيون لتمارس « اللوبى » أو العمل الانتخابى نيابة عنهم .

حكومة برلمانية parliamentary government
الشكل الحكومى الذى تختار فيه الهيئة التشريعية السلطة التنفيذية من بين صفوفها ، وتعمل بالتعاون الوثيق معها . ومدة المنصب غير محدودة الطول .

الأحزاب (السياسية)
parties (political)
منظمات تتشكل رسمياً بواسطة المواطنين لانتخاب مرشحين للمنصب السياسى .

المسئولية الحزبية **party responsibility**
سلطة الأحزاب السياسية على فرض الانضباط على أصحاب المناصب . وأحزاب الولايات المتحدة تنقصها هذه السلطة .

البنتاجون **Pentagon**
مبنى وزارة الدفاع ، ويرمز إلى الإدارة المركزية للقوات المسلحة .

هيئة المحلفين الصغرى **petit jury**
مجموعة من ستة أشخاص يقررون هل المتهم فى القضايا الجنائية الهامة مذنب أم لا . وقد يكون لهم دور فى بعض القضايا المدنية .

المساومة على الادعاء **plea bargaining**
اتفاق بين الدفاع والادعاء فى قضية جنائية لكى يعترف المتهم بأنه مذنب فى جريمة أقل من التى يمكن اتهامه بها ، فى مقابل عقوبة أخف .

التعددية **pluralism**
نظرية سياسية يرى أصحابها أن الديمقراطية الأمريكية يهيمن عليها التنافس بين مجموعات منظمة لذوى المصالح تحت إشراف أو « تحكيم » الحكومة . وتسمى أيضاً « حكم السماسرة » !

مجتمع تعددى **plural society**
مجتمع مكون من مجموعتين على الأقل تختلفان فى السلالة أو الدين أو الجنسية أو اللغة أو الثقافة الفرعية للمنطقة .

فيتو الجيب **pocket veto**
رفض الرئيس توقيع مشروع قانون أقره الكونجرس أثناء الأيام العشرة من دورته ، فى الوقت الذى لا يمكن أن يصير قانوناً بدون توقيعه .

السياسة (الخطة السياسية) **policy**
هدف سياسى عام ينفذه برنامج معين (مثل حفظ الطاقة الذى تنفذه ضرائب الجازولين وقيود تنظيم الحرارة الإجبارية) .

الآلة السياسية / الآلة الحكومية
political machine / machine government
تنظيم سياسى حزبى قائم على أساس تبادل الخدمات أو المجاملات للتأييد (غالباً بالتصويت) . وكان فيما سبق شائعاً جداً فى المدن الأمريكية ، ولاسيما

الغرب الأوسط والشرق .

السياسة **politics**
الطريقة التى بها ينظم البشر أمورهم بصورة جماعية .

علم السياسة **political science**
دراسة الحكومة والسياسة .

التوعية السياسية الاجتماعية
political socialization
الطريقة التى بها يستديم المجتمع بقاءه وأفكاره السياسية بتعليم هذه الأفكار للشباب .

السيادة الشعبية **popular sovereignty**
الاعتقاد بأن السلطة العليا بيد الشعب ، وأن من يتم اختيارهم أمناء على مثل هذه السلطة يجب أن يمارسوها بما يتفق مع رغبات الشعب .

بطن الخنزير **pork barrel**
اعتمادات حكومية تدعم برامج محلية ، مثل تعميق نهر أوتحسين مرفأ ، تصدر غالباً لتحبيب الساسة المحليين إلى أهل دائرتهم .

الرئيس المؤقت **President pro tempore**
أرقى مسئول يختاره مجلس شيوخ الولايات المتحدة وتخول له الرئاسة فى غياب نائب الرئيس . وهذا المنصب فخرى أساساً ، ويوجد أيضاً فى مجالس شيوخ الولايات ، حيث يمكن أن تكون له سلطة كبيرة .

الحكومة الرئاسية
presidential government
شكل الحكومة الذى يختار فيه رئيس الفرع التنفيذى لا من المشرعين ، ومدته فى المنصب محدودة .

جماعات الضغط **pressure groups**
جماعات أصحاب مصالح منظمة تعمل للحصول على سياسات تخدمهم من جانب الحكومة .

انتخاب أولى **primary**
انتخاب تمهيدى يجريه الحزب ليختار مرشحيه للمنصب .

اتحاد أولى **primary association**
نمط من مجموعة ذوى المصالح يقوم على سمات المولد أوخلفية الأسرة ، مثل السلالة أو الجنس (ذكر / أنثى) .

دعوى خاصة **private suit**
قضية لتسوية مسألة خاصة بين أشخاص طبيعيين . كقضايا الزواج والميراث .

التمثيل النسبى

proportional representation

النظام الانتخابى الذى يحاول توزيع المناصب بنسبة الأصوات التى حصل عليها كل حزب . ويوجد غالباً فى النظم متعددة الأحزاب ، ولكنه غير موجود فى الولايات المتحدة .

دعوى عامة **public suit**

قضية موضوعها نزاع حول تصرف الولايات أو الدولة .

استفتاء **referendum**

إحالة قرارات الهيئة التشريعية إلى الشعب ليرفضها أو يقبلها بالاقتراع العام .

نائب ونيابى **representative**

النائب : مشرع (عضو فى المجلس الأدنى للكونجرس) ؛ والنيابى : شكل الحكومة التى يختار فيها الشعب مندوبين أو ممثلين له فى اتخاذ القرارات ، ويقترن هذا الشكل بالمساواة والديمقراطية بالمعنى الحديث .

انتخاب نهائى **runoff election**

انتخاب أولى ثان بين اثنين أو ثلاثة من المرشحين الحائزين لأكثر الأصوات فى الانتخاب الأول ، لتحديد أيهم يظفر بترشيح الحزب له فى الانتخاب العام .

اتحاد ثانوى (فرعى)

secondary association

نمط مجموعات ذوى المصالح ـ مثل ناد أو حزب سياسى ، يمكن للشخص أن يختار الانتساب إليه .

مجاملة سيناتورية **senatorial courtesy**

أسلوب يسمح لعضو الشيوخ أن يحبط تعيين الرئيس لشخص ما فى ولاية هذا العضو ، ويستخدم فى مناصب معينة فقط وإذا كان عضو الشيوخ من نفس حزب الرئيس .

الأسبقية **seniority**

الأسلوب الصارم القديم الذى كان يتبعه الكونجرس لتعيين مقررى اللجان من أعضاء حزب الأغلبية الذين لهم أصول فى هذه اللجان .

فصل السلطات **separation of powers**

مبدأ تقسيم وظائف الدولة وسلطاتها بين فرع تشريعى وآخر تنفيذى وثالث قضائى . ويوجد هذا التقسيم فى الشكل الرئاسى للحكومة ، حيث ينتخب رئيس الفرع التنفيذى انتخاباً مستقلاً ولمدة محددة .

قسم أحادى العضو

single- member district

قسم انتخابى شائع فى الولايات المتحدة

ينتـخب له عضـو واحـد ، وأكثـرية الأصوات كافية للفوز بالمنصب .

المتحدث باسم المجلس
Speaker of the House

الرئيس المنتخب لمجلس النواب . وهو منصب قوى السلطة ويشغله دائماً عضو من الحزب المسيطر على المجلس .

هيئة عاملين **staff**

إشارة إلى الوكالات التى أهم مسئولياتها تقديم الخدمات لتسهيل عمل « وكالات الخط » داخل نفس التنظيم . ويشير اللفظ أيضاً إلى معاونى اللجان ومعاونى أعضاء الهيئة التشريعية .

ولاية . دولة **state**

الدولة بمعنى الأمة . والولاية جزء من الأمة فى أمريكا .

قانون تشريعى **statutory law**

قانون مكتوب أقره المجلسان .

صياغة جامدة **strict construction**

افتراض أن الدستور لا يخول أى سلطان لم يرد به نص عنه .

قوانين الغروب **sunset laws**

قوانين حديثة الصدور فى بعض الولايات تطالب بعض الوكالات بتبرير أغراضها ووظائفها لتواصل الوجود بعد زمن معين .

قوانين الشروق **sunshine laws**

تشريع بالولاية يطالب بجلسات أو اجتماعات مفتوحة فى الهيئة التشريعية والوكالات التنفيذية . ومثل هذه القوانين مقصود بها جعل أعمال « اللوبى » المستورة أشد صعوبة .

معاهدة **treaty**

إتفاق رسمى بين أمتين أو دولتين له قوة القانون . وفى الولايات المتحدة يقوم الرئيس نفسه بالتفاوض ويتم التصديق عليها بأغلبية ثلثى أعضاء مجلس الشيوخ .

هيئة تشريعية ذات مجلس واحد
unicameral legislature

كيان تشريعى مكون من مجلس واحد .

حكومة موحدة **unitary government**

حكومة ليست لها أقسام سياسية كالولايات أو الأقاليم . مثل حكومة فرنسا أو انجلترا .

فيتو **veto**

سلطة رئيس الفرع التنفيذى فى رفض قرار

تشريعى . وفى الـولايات المتحـدة تلزم أغـلبـية ثلثى أصـوات كلا مجلسى الكونجرس لإبطال الفيتو .

ووترجيت **Watergate**

لفظ جمعى يطلق على إســاءة الحكـومـة لسلطاتهـا تحت إدارة نيكسون . (نسبة إلى مبنى مسـاكن ووتـرجيت الذى كان مسرحـاً للسـطو على قيادة الحـزب الديمقراطى) . وقد ألحق الجزء الأخير من هذا اللفظ (جيت) بالفضائح التى ظهـرت بعـد ذلـك فى الولايات المتحدة وغيرها (مثل لانسجيت ، وبيليجيت ، وكوريا جيت ، أو «أوليجيت» فى نيجيريا) .

البيت الأبيض **White House**

الرئيس ، والديوان التنفيذى .

صك العون **writ of assistance**

ترخيص عام بالتفتيش ، يحرمه دستور الـولايات المتحـدة ، ويمنـح سلطة غير محدودة لعمليات التفتيش والقبض .

موازنة صفرية الأساس

zero- based budgeting (ZBB)

طريقة فى الموازنة تستلزم الفحص السنوى لكل وكالة أو برنامج لتبرير الاستمرار فى التمـويل . وتحـل محل الطريقة الشائعة وهى استخـدام موازنـة السنـة السـابقة أساساً لطلب مزيد من التمويل للعام الحالى .

* * *

رقم الإيداع
٨٨/٧٧٣١

مطابع المكتب المصري الحديث
MODERN EGYPTIAN PRESS

6 THE BUREAUCRACY
Administering Public Policy

7 THE JUDICIAL PROCESS
Justice in America?

8 INTEREST GROUPS
The System Under Pressure

3 FEDERALISM AND NATIONALISM
The Development of the American Nation

4 THE LEGISLATIVE PROCESS
Congress, the People's Branch?

5 THE EXECUTIVE PROCESS
An Imperial Principle?

Contents

AMERICAN GOVERNMENT

MAX J. SKIDMORE
MARSHALL CARTER WANKE

هـذا الكتـاب

كان الهدف من وضع هذا الكتاب ـ الذى صدرت الطبعة الأولى منه سنة ١٩٧٤ ـ أن يقدم للقارىء معلومات أولية عن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وأوجه نجاح وفشل نظامها الذى ظل يتطور على مدى يتجاوز ٢٠٠ سنة . وحين ظهرت الطبعة الثالثة من الكتاب (التى تقرأ ترجمتها بين دفتى هذا الكتاب الذى بين يديك) ، أضافت إلى الطبعتين الأولى والثانية ، عهد ادارة الرئيس الحالى « رونالد ريجان » ، مع توسع أو تركيز خاص على الجانب الثقافى من السياسة الأمريكية ، وتحولها بالمجتمع الأمريكى من مجتمع ريفى إلى مجتمع حضرى ، وشرح لأساس الحكومة الأمريكية كما وضعه دستور سنة ١٧٨٧ ، وبيان للنظام الفيدرالى ، والفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة الأمريكية ، والنمو الذى طرأ عليها خلال عشرات السنين الأخيرة ، بالإضافة إلى فصل مستقل عن البيروقراطية الحكومية وما لها من آثار .

كما يتناول الكتاب بعد ذلك جانبين من النظام السياسى الأمريكى لم يرد لهما ذكر فى الدستور ، هما « مجموعات أصحاب المصالح » ، و « الأحزاب السياسية » ، ويتعرض أولهما لشتى الوسائل المتاحة لجماعات ذوى المصالح للتأثير على الحكومة ، فى كافة المستويات . أما الفصل الخاص بالأحزاب فيعالج نظام الحزبين الذين يتناوبان الحكم فى الولايات المتحدة ، وهما الحزب الجمهورى ، والحزب الديمقراطى .

ويعد هذا الكتاب بمثابة مرجع أساسى ، مزود بمعجم للمصطلحات الأساسية وبعدد من الملاحق ، هى : دستور الولايات المتحدة ، واعلان الاستقلال ، وخطبة جيتسبرج ، ثم قائمة بالرؤساء الأمريكيين بدءاً من « جورج واشنطن » وحتى « رونالد ريجان » . . إلى غير ذلك من الموضوعات والملاحق التى تجعل منه كتاباً لا غنى عنه لمثقف أو باحث فى السياسة العالمية .